

UNIVERSITÉ DE LYON — FACULTÉ DE DROIT

LA

PROTECTION DES PAYSAGES

(Loi des 21-24 Avril 1906)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(ÈS-SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES)

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE DEVANT LA

FACULTÉ DE DROIT DE LYON

Le 25 Juin 1912, à 2 heures

PAR

JEAN ASTIÉ

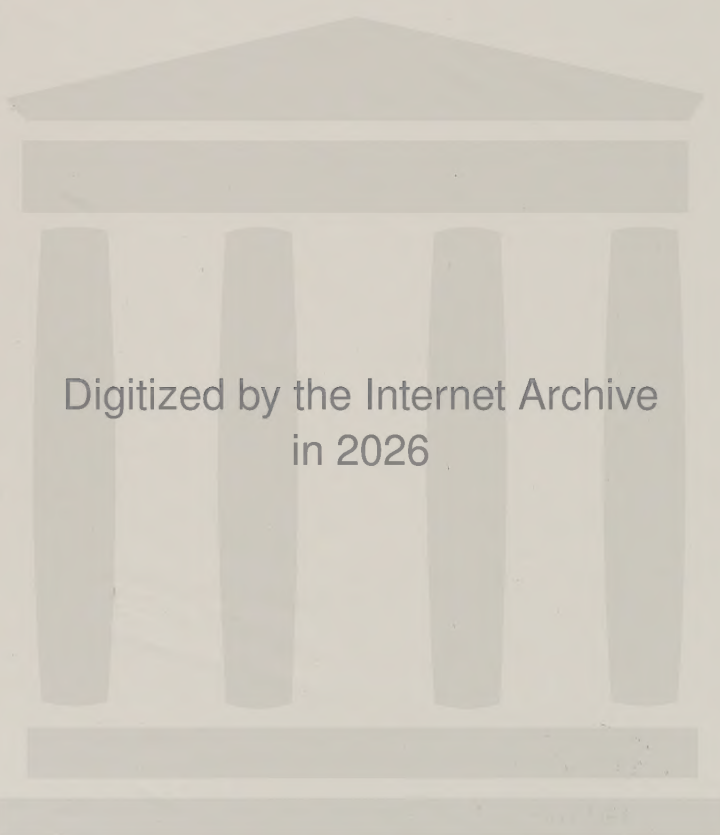
*Avocat à la Cour d'appel
Lauréat de la Faculté de Droit*

LYON

IMPRIMERIE P. LEGENDRE & Cie

14, rue Bellecordière, 14

1912



Digitized by the Internet Archive
in 2026

LA

PROTECTION DES PAYSAGES

(Loi des 21-24 Avril 1906)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(ÈS-SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES)

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE DEVANT LA

FACULTÉ DE DROIT DE LYON

Le 25 Juin 1912, à 2 heures

PAR

JEAN ASTIÉ

*Avocat à la Cour d'appel
Lauréat de la Faculté de Droit*



LYON

IMPRIMERIE P. LEGENDRE & C^{ie}

14, rue Bellecordière, 14

1912

UNIVERSITE DE LYON

FACULTÉ DE DROIT DE LYON

MM.

CAILLEMER (E.), C. ✱, I. ✱, doyen honoraire, correspondant de l'Institut.

THALLER, ✱, I. ✱, professeur honoraire.

AUDIBERT, I. ✱, professeur honoraire.

FLURER, I. ✱, doyen, professeur de Droit civil.

GARRAUD, I. ✱, professeur de Droit criminel, correspondant de l'Institut.

APPLETON (Charles), I. ✱, professeur de Droit romain.

COHENDY, O. ✱, I. ✱, professeur de Droit commercial.

PIC, I. ✱, professeur de Droit international public.

APPLETON (Jean), I. ✱, professeur de Droit administratif.

LAMBERT, A. ✱, professeur d'Histoire générale du Droit français.

BOUVIER, I. ✱, professeur de Science financière et de Législation française des finances.

LAMEIRE, I. ✱, professeur d'Histoire du Droit public et de Droit administratif.

JOSSERAND, I. ✱, professeur de Droit civil, assesseur du doyen.

BROUILHET, I. ✱, professeur d'Economie politique.

HUVELIN, I. ✱, professeur de Droit romain.

LÉVY, I. ✱, professeur de Droit civil.

GONNARD, A. ✱, professeur d'Histoire des Doctrines économiques et d'Economie politique.

BOUVIER-BANGILLON, I. ✱, professeur de Procédure civile.

BECQ (J.), I. ✱, secrétaire.

JURY DE LA THÈSE

Président : M. GONNARD, professeur.

Assesseurs : { M. APPLETON (Jean), professeur.
 { M. LAMEIRE, professeur.

La Faculté n'entend donner aucune approbation ou improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

INTRODUCTION

Si l'on cherche à déterminer quelle a été, aux différentes époques de l'histoire, l'étendue du domaine de la loi, — et nous entendons, ici, le mot « loi » dans un sens très large, nous y comprenons toute contrainte instituée, consentie et appliquée par un groupement humain, — on constate que ce domaine a été s'élargissant sans cesse.

L'intervention législative d'abord restreinte à un petit nombre d'objets, apparaît aujourd'hui en des matières infiniment nombreuses et diverses.

Si l'on essaie ensuite de formuler les causes de cette extension, on découvre qu'elle s'est développée parallèlement à l'accroissement de nos besoins, au raffinement de notre civilisation.

Aux époques primitives, l'homme ne connaît qu'un nombre restreint de besoins rudimentaires, purement physiques et grossiers, qu'il satisfait par une

lutte incessante, contre les éléments, contre les animaux, contre ses semblables. Un embryon de loi apparaît au sein de ces premiers groupements : quel en va être le but ? Quel est le bien précieux entre tous, reconnu comme tel, sans conteste, qu'on va abriter derrière un dogme impératif, derrière la menace de châtimens terribles ? Ce bien, c'est la vie humaine, et chez tous les peuples primitifs ou restés à l'état barbare nous retrouvons des traces de la sauvage loi du talion, dont la rigueur même prouve combien grand était le besoin de sécurité.

Passons et arrivons à une autre époque de l'histoire : la propriété apparaît. Elle a été d'abord très limitée, ne portant que sur de rares objets, produits de la chasse et de la pêche, produits de l'industrie de l'individu, ustensiles de ménage, armes. Le droit de propriété, on le protégera sous la menace des plus graves châtimens : le vol est puni de mort.

Cette idée de propriété, elle ira toujours s'élargissant, elle s'étendra au sol, aux immeubles : propriété commune ou familiale, la forme individuelle n'apparaissant que plus tard. Ici encore la loi interviendra.

La protection est commandée par des nécessités si hautes, par des besoins si impérieux que nos ancêtres vont la placer sous l'égide de la divinité : la propriété est chose sacrée et toute attaque dirigée contre elle sera réprimée par la loi des hommes comme un crime capital. C'est ainsi que, dans la Rome antique, celui qui déplaçait une borne de clôture, commettait un sacrilège puni de mort.

Poursuivons encore et arrivons à la période

contemporaine : elle est caractérisée dans l'ordre économique par le développement de phénomènes sociaux qui engendrent des besoins nouveaux, et parallèlement, dans l'ordre législatif, par l'apparition de lois sociales dont le champ d'action est sans limites.

La loi, jadis cantonnée dans la protection des individus et d'une propriété d'abord rudimentaire, couvre aujourd'hui les formes multiples et variées des conquêtes incessantes de l'homme. Dans l'essor prodigieux de la civilisation, nos besoins se sont singulièrement multipliés, compliqués, affinés, ce n'est plus assez d'assurer la satisfaction de nos besoins physiques et matériels, il faut pourvoir encore à nos aspirations intellectuelles, agrandir notre patrimoine moral, et nous faisons intervenir la loi à cet effet.

Parmi ces besoins que notre culture a fait éclore, ou mieux, a développés, nous pouvons citer le besoin esthétique, vieux sans doute comme l'homme même, mais qui a pris de nos jours un caractère particulièrement impérieux.

Besoin fort complexe à la vérité ! et qui, selon les individus, ou même pour chacun d'eux, d'après les dispositions du moment, peut être diversement satisfait. La jouissance esthétique naîtra de la contemplation d'un tableau au coloris chaud et vivant, de la vue d'une statue aux lignes pures, de l'audition d'une mélodie harmonieuse et inspirée, de la lecture d'un beau livre... Et la loi, assurant l'exercice de ce besoin, a organisé, en une série de dispositions, la protection de la propriété littéraire et artistique.

Mais ce besoin esthétique demande encore sa

satisfaction à la nature, source de beautés multiples et souveraines : quel tableau, quelle statue, pourrait rivaliser avec le spectacle grandiose des flots tour à tour déchainés ou berceurs, des cîmes sereines, des forêts séculaires, ces cathédrales de la nature, toutes bruissantes de l'harmonie de la vie universelle ? quelle œuvre humaine est, à un aussi haut degré, créatrice de jouissances artistiques ?

De là, par ce très simple mécanisme, déjà signalé, qui nous porte à assurer, le plus efficacement possible, la satisfaction de nos besoins, est née l'idée d'une protection légale de la nature... Protéger la nature ? Ne se défend-elle pas d'elle-même ? Qui donc oserait attenter à la souveraine majesté de ses sites ?

Hélas, les temps de la légende panthéiste, si joliment ingénieuse, ne sont plus ! La plainte des dryades n'arrête plus le bras dévastateur des bûcherons, et les nymphes éplorées n'empêchent plus l'homme de profaner les sources et les fleuves... Au bruit des haches et des pics, Viviane a fui les sauvages défilés de Brocéliande, du « Val sans retour »... disparues toutes les divinités charmantes, fées et lutins, que le rêve superstitieux de nos pères plaçait dans les bois et les plaines et dont il respectait le domaine !

Et l'on est monté à l'assaut de la nature : fleuves, monts, forêts, on a tout conquis, tout marqué du fer rouge de la civilisation et, trop souvent, on a dévasté.

On n'a pas épargné non plus, sous l'aiguillon de l'esprit de lucre, tous les êtres qui peuplent et animent la nature, ceux que Saint François d'Assise nommait si

délicieusement « nos frères et nos sœurs les bêtes » les oiseaux du ciel qu'il prêchait, selon la gracieuse légende qui inspira au maître Listz une de ses plus belles pages, et tous les autres animaux, qui plus que l'homme, se fondent avec le paysage dans la même harmonie vivante.

Michelet (1) a signalé et déploré la guerre aveugle que nous faisons aux animaux. « Nous détruisons jusqu'aux oiseaux qui défendaient les moissons, nos gardiens, nos bons ouvriers, qui suivant de près la charrue, saisissent le futur destructeur que l'insouciant paysan remue, mais remet dans la terre ; des races entières périssent, importantes, intéressantes... Beaucoup de grands quadrupèdes ont disparu de ce globe. Beaucoup d'animaux de tout genre, sans disparaître complètement, ont reculé devant l'homme, ils fuient ensauvagés perdent leurs arts naturels et retournent à l'état sauvage ».

Pour quelque misérable gain, on les a tous traqués, asservis ou détruits. Et pourtant, comme la nature même, leur vie nous offre un spectacle admirable, des exemples élevés : une poésie et une morale s'en dégagent.

Les économistes eux-mêmes ont montré le péril, et M. Leroy-Beaulieu, étudiant le rôle de l'Etat dans la société moderne (2), a dit : « ... de même pour les lois sur la chasse, la pêche non seulement

(1) Michelet, « l'Oiseau ».

(2) LEROY-BEAULIEU. — *L'Etat moderne*.

fluviale mais maritime, pour la préservation de toutes ces richesses naturelles que l'homme épuise, l'Etat devrait montrer une prévoyante rigueur... »

L'intérêt économique est, en effet, ici, d'accord avec l'intérêt artistique pour commander une protection efficace des richesses naturelles, quelles qu'elles soient. Et l'on n'en saurait plus douter, après l'exemple de la Suisse, à laquelle ses paysages renommés ont apporté la prospérité,

Le seul tableau de l'essor pris par l'industrie hôtelière dans ce pays est très caractéristique ; d'après les chiffres cités par M. Clerget (1), on comptait en 1882, 1.002 hôtels : en 1905, 1924, en cette même année, le total des capitaux engagés dans cette industrie atteignait 777.507.000 francs, et les bénéfices nets, après amortissement, se montaient à 36.397.000 francs, représentant un intérêt de 4,7 % contre 2,3 % en 1880 et 3,2 % en 1894.

Mais on a trop souvent mal compris et négligé ce facteur économique cependant évident ; et l'on a assisté à la ruée aveugle vers la richesse de tous les appétits déchaînés, semant derrière eux des ruines parfois irréparables.

Mais alors, au nom du besoin esthétique et de l'intérêt économique bien entendus, on a engagé la lutte contre le péril croissant. Nous assistons tous les jours à ce conflit, il est ardent et ses phases sont

(1) CLERGET. — La Suisse au XX^e siècle.

diverses, il semble cependant, qu'une fois encore, le juste et l'idéal remporteront la victoire.

L'œuvre destructrice semble un peu ralentie; le mouvement protecteur se dessine partout, et en divers pays il a abouti à des réalisations pratiques. C'est ainsi qu'en France sont intervenues les lois des 21-24 avril 1906, sur la protection des paysages, et du 20 avril 1910 sur les affiches-réclames.

Exposer les origines et les raisons de ce mouvement, la genèse, les résultats de ces lois et les modifications à y apporter, tel est l'objet que nous nous sommes proposé dans cette étude.

CHAPITRE PREMIER

Pourquoi protéger les paysages et contre quels dangers?

Nous disions précédemment que la protection des beautés naturelles correspondait au besoin esthétique: c'est une de ses raisons d'être. Est ce la seule?

Il en est, à coup sûr, une autre, plus haute peut-être. Les beautés du sol de la patrie sont un patrimoine national: elles sont évocatrices d'une longue suite de souvenirs, elles font la fierté d'un peuple, elles développent le patriotisme qui a commencé à exister avec l'amour du clocher natal, et qui n'est que ce sentiment étendu à tout le pays; elles forment profondément dans chaque région le caractère local: la mélancolie douce et obstinée des fils de Bretagne est née de la contemplation de leur côte grise et tourmentée, sans cesse mordue par les flots sous des

ciels bas et tristes ; les enfants de Provence ont puisé leur gaieté expansive dans le grand rayonnement du soleil qui embrase les horizons de leur terre natale. Et des caractères divers de ces petites patries est né l'esprit national, l'âme collective de la nation, si originalement belle, formée de la fusion harmonieuse de tous ces éléments.

C'est que nous nous attachons au coin de terre qui nous vit naître comme à un être vivant ; il y a entre les choses qui nous sont familières et nous-mêmes, un lien obscur et pourtant singulièrement puissant.

Il est fait ce lien, de tous les souvenirs qui flottent dans ces paysages où nous avons vécu, nous et les êtres qui nous sont chers, que nous avons aimés, où ont vécu aussi les générations passées dont nous admirons les exemples.

Le grand penseur anglais Ruskin exprimait ce sentiment dans cette noble formule : « Le paysage est le visage aimé de la patrie ». Et M. Maurice Faure, défendant au Sénat la loi du 21 avril 1906, définissait le patriotisme : « La représentation en quelque sorte matérielle et visible du pays même, avec ses caractères physiques particuliers et ses éléments divers, avec ses montagnes, ses forêts, ses plaines, ses fleuves, ses rivages, avec les aspects multiples et variés de son sol tels qu'ils ont été formés et transmis par la lente succession des siècles ».

C'est dans toutes ces raisons que nous puisons le droit de défendre les paysages contre les atteintes diverses qui les menacent : ce droit de défense, nous

le réclamons encore au nom de l'intérêt national bien entendu, car ainsi que le disait éloquemment Sully-Prudhomme « Il existe entre les Français et la terre de leur pays une relation, non pas seulement de nourrissons à nourrice, je veux dire purement économique, mais, en outre, une attache esthétique née de la séculaire caresse du sol aux yeux, parce que dans ses aspects si divers, le paysage est beau. S'il est vrai que le visage de la patrie soit à un degré l'inspireur, l'éducateur permanent et original du goût, ne devons-nous pas veiller à l'intégrité de nos beaux sites avec autant de sollicitude, même avec une piété plus tendre encore, qu'à la conservation de nos œuvres d'art ? il n'y a pas, à mon avis, de plus grave attentat à la dignité d'un peuple que l'amoindrissement chez lui de l'attrait du beau ».

Ne trouvons-nous pas là des raisons suffisantes d'intervention : et quel plus noble but que l'élévation du caractère national pourrions-nous nous proposer ?

Pour entretenir et développer le culte du beau, nous avons organisé autour de nos œuvres humaines : statues, tableaux, monuments, une protection vigilante et théoriquement efficace ; l'orgueil des hommes s'est plu à conserver, pour les générations futures, les traces de leur activité artistique. Combien cette préoccupation nous apparaît insuffisante et petite, en présence des monuments séculaires de la nature qui écrasent de leur harmonie vivante nos froides et faibles copies.

Si nous nous plaçons sur un terrain purement économique, nous trouvons là aussi des raisons d'agir :

les paysages renommés font la fortune du pays qui les possède, ils entraînent l'essor de l'industrie hôtelière (1), de l'industrie des transports ; ils donnent un stimulant indiscutable à toutes les formes de l'activité économique dans la région.

Tous ceux qui vivent de leur travail ont intérêt à ce que les sites fameux, jalousement conservés dans toute leur intégrité, attirent dans le pays des voyageurs, des étrangers qui y laisseront du numéraire. Là encore l'intérêt général bien entendu commande la protection.

Et maintenant que nous avons dégagé les sources du droit d'intervention, demandons-nous contre quel danger nous allons l'exercer !

Ce danger, c'est le vandalisme destructeur dont les formes sont multiples.

C'est d'abord la destruction pure et simple dans un but le plus souvent économique ; tel bouquet d'arbres qui s'élevait harmonieusement dans un paysage, sera abattu pour augmenter le revenu du propriétaire, le chêne majestueux ou le sapin au manteau sombre seront débités pour nos cheminées ou pour les menuisiers.

Ailleurs, c'est un groupe de rochers aux silhouettes étranges et inquiétantes, au flanc desquels le pic du carrier va ouvrir une vaste plaie, s'il ne les jette

(1) Voir dans l'introduction l'exemple cité de la Suisse.

complètement à bas ; plus loin, c'est une cascade aux eaux tumultueuses que des barrages vont assagir et canaliser pour le plus grand bien de l'usine toute proche qui dressera dans le ciel une haute et noire cheminée du plus bel effet !

Et partout il en est de même, la lande sauvage et pittoresque recule devant les défricheurs, et les longs et monotones sillons bruns remplacent le tapis délicatement nuancé des bruyères.

Partout on détruit ; place à l'industrie, à la machine toute puissante ; qu'importe cascades, forêts séculaires, rochers titaniques ? construisons des usines, des ateliers, ne perdrons pas un pouce de terrain... Les affaires d'abord : l'art, qu'est-ce que cela rapporte ? rien... supprimons-le donc.

Cela, c'est la destruction simple et complète. Il est une autre forme de vandalisme plus horrible peut-être, et à notre avis, certainement moins excusable : nous l'appellerons le vandalisme de l'aménagement.

Les coupables ici sont ces propriétaires qui, possédant dans leur domaine quelque monument naturel, s'ingénient à l'aménager en des formes commodes.— Celui-ci a une cascade : vite il y jette des passerelles, installe dans quelque recoin un bassin avec l'oblique groupe de dauphins en zinc colorié et son bonheur sera complet, s'il peut sous quelque roche moussue, se créer une grotte tapissée d'une marqueterie de coquillages ; avec quelques verres de couleur pour le soir ce sera tout à fait « joli ».

Un autre possède sur son terrain un groupe de rochers, vite on y taille des bancs ; des marches en

rendront l'ascension plus aisée et s'il y a quelques crevasses pittoresques, mais difficiles à franchir, un peu de ciment convenablement étalé supprimera le mauvais pas. Comme malgré tous ces embellissements le roc garde un air morose, on l'égaiera en faisant jaillir de quelques trous, des touffes de géraniums ou d'hortensias.

Quant aux vieux arbres du domaine, ils sont là à point nommé pour servir de supports à de légères escarpolettes ou à des bancs dits « rustiques ».

Ne trouvera-t-on pas avec nous que ces mutilations sont plus hideuses que la destruction totale ?

Elles sont aussi moins excusables : le propriétaire, qui abat ses vieux arbres pour en tirer un bon prix, a un motif et une excuse, son intérêt qui peut être pressant; mais celui qui coupe et recoupe dans la nature pour l'accomoder à sa petite taille, à ses petits plaisirs mesquins et étriqués, est sans excuse pour les atteintes irréparables qu'il porte à la beauté du sol national. Il mutile les grands et nobles traits de ce visage de la patrie pour les remodeler maladroitement selon les règles d'on ne sait quel canon étroit et dévastateur.

Il est encore un troisième péril moins extrême, mais pourtant très menaçant pour la vulgarisation des beautés naturelles du pays : si le mot ne devait sonner étrangement, appliqué à la nature, nous l'appellerions volontiers le vandalisme de la séquestration.

Nous voulons parler de ces propriétaires qui dissimulent jalousement, derrière des murs, des

grilles ou des barrières, les coins pittoresques qu'ils possèdent, semblables à ces collectionneurs qui s'enferment avec leurs trésors sans souffrir que d'autres yeux les puissent contempler; les propriétaires en refusant l'accès du monument ou du site qu'ils détiennent, font ainsi obstacle à l'épanouissement, pourtant si nécessaire, du sentiment du beau. En outre, ils se dérobent au contrôle parfois efficace de l'opinion publique pour le cas où ils voudraient un jour détruire ou mutiler leur propriété.

Nous venons d'examiner ainsi plusieurs formes d'un vandalisme qu'on peut appeler individuel : les destructions ou les dégradations que nous indiquions plus haut, sont le fait d'hommes agissant isolément pour des fins personnelles.

Ils nous faut maintenant signaler un autre danger qui se présente sous des aspects bien différents ; nous l'appellerons le vandalisme de la civilisation.

Ce danger est singulièrement redoutable : les routes et les chemins de fer l'ont créé et ce sont là deux grands ennemis des paysages. L'intérêt du pittoresque s'est effacé et s'efface encore trop souvent devant les considérations utilitaires d'ordre économique, politique ou stratégique.

Il faut faire place au rail ; des chantiers d'abord, puis les ouvrages eux-mêmes viennent envahir les paysages. On creuse le flanc des coteaux, on taille largement dans les forêts, on asseoit dans les torrents les piles de quelque énorme pont suspendu dont la silhouette arachnéenne va barrer toute une vallée ; et bientôt les convois passeront à toute

vapeur, emplissant tout de fracas et de fumée. Ailleurs, on installe sur la côte une route en corniche et l'on s'attaque aux falaises que l'on recoupe à plaisir, d'où l'on extrait les matériaux nécessaires.

Une anse, une petite grève se présente-t-elle ? Un pont l'enjambera et l'on y suspendra, au-dessus des sables gris et des galets, un encorbellement de ciment et de métal.

Ce danger, provenant de l'accroissement des grands travaux publics est, nous le répétons encore, singulièrement menaçant, car on peut invoquer pour le développement des voies diverses de communication l'intérêt général.

Entendu en un certain sens, c'est évidemment un gros argument, mais il n'autorise, en tout cas, que certaines destructions nettement motivées et ne saurait défendre les trois autres formes de vandalisme que nous avons précédemment signalées.

Voilà donc, à notre avis, les quatre grands dangers qui menacent nos paysages nationaux et contre lesquels il est nécessaire de les protéger. Le péril apparaît très sérieux : il est réel ; nous n'avons rien exagéré et nous ne saurions mieux faire que d'illustrer cet exposé d'un exemple.

Cet exemple, nous l'emprunterons à la Bretagne, terre classique de beautés naturelles, qu'il nous a été donné de bien connaître et à laquelle nous gardons un fervent attachement. Nous citerons comme paysage célèbre, menacé par le vandalisme sous ses diverses formes, le site fameux de Ploumanach.

Il y a encore quelques années, le voyageur qui

allait descendre à Ploumanach découvrait en arrivant sur les hauteurs de La Clarté un merveilleux horizon.

De l'enclos de la ville église du XVI^e siècle, qui dresse vers le ciel son clocher, aigu comme les doigts implorants d'une aïeule en prière, il apercevait un sauvage ensemble de landes et de rocs, et au-delà la mer glauque, un de ces paysages qu'évoque le promeneur de de Hérédia :

Et je vis, me dressant sur la bruyère rose,
L'Océan qui, splendide et monstrueux arrose,
Du sel vert de ses eaux, les caps de granit noir (1).

C'était à ses pieds, descendant en pente douce vers les rivages, le tapis des bruyères, nuancé de toute la gamme des roses et des mauves, relevé de la broderie parfumée et somptueuse des ajoncs d'or, déchiré ça et là par la crête grise du roc ou par les branches tordues et hésitantes de quelque pin torturé par la tempête; puis la côte se déroulait étrange, creusée de criques découpées et mystérieuses, défendue partout par les éboulements titaniques de rocs énormes au coloris superbe et changeant, roses au soleil, gris sous les ciels plombés, d'un rouge sanglant dans les apothéoses du couchant, sous les caresses cinglantes de l'écume des lames vertes. Plus loin, c'était l'étrange village de Ploumanach, autour de ses deux lagunes; la première, toute semée

(1) « Armor » Les Trophées.

d'ilôts, avec le vieil oratoire de St-Guirrec dans son anse aux graviers roses comme les joues des blondes filles qui le viennent consulter sur leurs amours; la seconde, arrondie en vasque au milieu des chaumières et fermée par la chaussée de Trégastel avec ses moulins de mer, trapus et gardés de contreforts comme quelque tour de guerre. Puis la campagne s'étendait à perte de vue jusqu'à un autre rivage, avec des ajoncs, des landes, les vallons sauvages des « Troïeros », des chaumières isolées accroupies derrière quelque bloc énorme, semblable à quelque formidable idole protectrice du foyer.

Aujourd'hui, toute cette majesté a été soufflée. Dans la lande, des villas prétentieuses heurtent le regard et le blessent de toute leur inharmonie; des carrières béent aux flancs des rochers, et les crevasses de la pierre sont comme les crispations d'un visage douloureux et torturé; d'autres rocs ont disparu derrière de jalouses et impénétrables barrières; d'autres enfin ont été asservis pour asseoir ou étayer les hideuses constructions de quelque baigneur; près du phare et de ses pittoresques roches branlantes, s'élève un bâtiment carré, à contreforts d'église, avec un toit de « yamen » chinois, tout hérissé de diables grimaçants, œuvre de l'imagination d'un propriétaire qui a ainsi travesti le garage de son automobile.

Pour compléter le tableau, ajoutons-y un dernier trait qui se passe de commentaire et citons simplement le mot d'un propriétaire qui s'écriait : « Qu'on nous exproprie et qu'on nous paie nos terres, sinon

il ne restera plus un rocher debout à Ploumanach ! » (1). Telles sont les menaces que l'on profère contre ce site admirable, devenu classique parmi les beautés naturelles de la France.

Ardouin-Dumazet, dans son *Voyage en France* (2), a insisté sur le caractère unique qu'il présente : « ces tas d'énormes cailloux roses enserrant une petite baie qu'ils bordent en inexprimables éboulements... Sur le fond bleu de la mer, les amas rougis par les laves semblent des roches en ignition. Ce paysage ne ressemble à rien de déjà vu : on pourrait se croire dans une autre planète »...

Nous croyons avoir établi d'une manière suffisante la réalité et l'imminence des dangers qui menacent nos paysages, ainsi que, et par voie de conséquence, la nécessité et le bien fondé d'une intervention.

C'est l'étude de cette intervention et de ses formes possibles qui va former l'objet de notre second chapitre.

(1) *Réveil des Côtes du Nord* du 14 septembre 1911, « Sites et monuments pittoresques, par M. Carmejeanne.

(2) *Voyage en France*, tome 5, la Bretagne péninsulaire.

CHAPITRE SECOND

De l'intervention législative et de l'initiative privée

L'intervention dont nous venons d'établir et la légitimité et la nécessité, peut présenter diverses formes. Nous aurons examiné les deux principaux aspects de la question quand nous aurons étudié l'intervention législative ou officielle, et d'autre part l'initiative privée.

On peut concevoir la réunion des deux modes, on peut concevoir également l'existence d'un seul d'entre eux.

Au sujet du premier, remarquons que les diverses écoles sont d'accord pour en reconnaître la légitimité. Il rentre nettement et sans conteste dans le programme des interventionnistes, quelle que soit leur étiquette spéciale ; il y a plus, et l'intervention

de l'Etat, en pareille matière, rentre dans son rôle normal de l'aveu même des libéraux.

Le chef de l'Ecole, ou du moins son représentant éminent, M. Leroy-Beaulieu range parmi les fonctions de « conservation générale », « la protection des richesses naturelles qui ne se reproduisent pas » (1). C'est viser nettement les paysages dont la destruction est irrémédiable. L'auteur a insisté surtout sur la destruction des forêts, qu'il convient de combattre énergiquement : « ...partout où l'homme s'établit, sous le régime pastoral ou au premier stade du développement agricole, il détruit les bois.... l'intervention de l'Etat représentant la perpétuité, est ici justifiée ». Il a indiqué également que l'intervention législative devait s'étendre à la protection des espèces animales (2). Et précisant encore le rôle de l'Etat, l'auteur ajoute « voilà des tâches qui n'incombent pas à l'Etat seul, mais pour lesquelles il a qualité. Il peut être aidé par les particuliers et les associations, il ne doit pas se résigner toutefois à l'abstention ».

Etudiant enfin « les cas accessoires d'intervention de l'Etat » M. Leroy-Beaulieu estime que « le devoir de police peut s'étendre à une surveillance générale, mais discrète, des constructions dans les villes ».

On ne saurait mieux établir, au point de vue écono-

(1) Leroy-Beaulieu. — L'Etat moderne et ses fonctions.

(2) Voir l'introduction, passage cité.

mique, la légitimité de l'intervention de l'Etat dans son étendue et dans ses rapports possibles, nécessaires même, avec l'initiative privée.

L'action des particuliers ou des sociétés peut se rencontrer seule, elle aura des formes multiples et diverses.

Et d'abord on intéressera l'opinion par les journaux, le livre, la parole, l'image; des conférences seront méthodiquement organisées et poursuivies; un affichage rationnellement conçu forcera l'attention des plus indifférents. En un mot, on s'emploiera à vulgariser la question. Des sociétés se fonderont, à buts généraux ou spécialisés; celle-ci envisagera la sauvegarde des paysages en général et sur tout le territoire; celle-là, au contraire, se fondera pour empêcher la ruine de tel site particulièrement menacé et réalisera son objet, par exemple, en achetant les terrains; une autre, enfin, aura en vue la protection de tel aspect particulier de la nature, les arbres par exemple.

Ces sociétés vivront des cotisations de leurs membres, elles pourront encore voir leurs efforts soutenus et encouragés par la générosité des riches se manifestant sous forme de dons ou de legs. Sans trop compter sur les subventions, elles pourront avoir l'appui du gouvernement et ainsi bénéficier de menues faveurs, local pour les réunions etc. . .

Enfin, elles pourront accroître singulièrement leur puissance et leur autorité en se fédérant entre elles de manière à couvrir tout le pays du réseau ininterrompu d'une surveillance intelligemment exercée.

Ces unions, ces groupements pourront arriver à la constitution d'un Comité unique central qui coordonnera les efforts et utilisera ainsi le plus complètement possible toutes les ressources des sociétés adhérentes.

On pourrait même concevoir une fédération internationale de ces sociétés pour la protection des paysages dans le monde entier ; l'idée en est même née : n'y a-t-il pas eu à Paris, en 1909, un Congrès international pour la protection des paysages ? C'est là un premier pas dans la voie de l'internationalisation, qui, peut, croyons-nous, présenter de sérieux avantages, ne serait-ce qu'en raison de la vieille devise « l'union fait la force ».

Le Congrès réunissait des délégués des pays suivants : Allemagne, Angleterre, Autriche, Belgique, Italie, Suède, Suisse. Tous les envoyés étrangers firent d'intéressantes communications relatives à leurs législations nationales.

Parmi les questions étudiées par le Congrès, signalons celle du Paysage et de la Ville, qui fut l'objet d'un remarquable rapport de M. de Montenach, délégué suisse. Sur sa proposition, ainsi que sur l'initiative de MM. Marmottan et Rey, délégués français, divers vœux furent votés, relativement à cette question du paysage urbain : mentionnons spécialement la proposition de M. Harmand, qui soumet les plans d'embellissement des villes à l'avis préalable des commissions d'hygiène et des sites et monuments.

En ce qui concerne les paysages ruraux et la

campagne à mener en leur faveur, M. Harmand a proposé des adjonctions à divers articles du Code forestier, pour faire intervenir en cette matière des considérations d'ordre esthétique.

M. Mellerio a fait adopter un vœu relatif au « Paysage à l'école » en signalant tout l'intérêt qui s'attache à cet enseignement artistique.

Enfin M^e de Clermont a présenté des vœux touchant la protection de la flore et de la faune, et tendant à ce que les mesures nécessaires soient prises « pour la création des parcs nationaux et pour sauver de la destruction les animaux, les plantes et les minéraux particuliers au pays ».

L'on voit par ce rapide exposé, tout l'intérêt que présentent ces congrès: ils sont une source d'idées nouvelles et souvent fécondes.

Ce système de l'intervention privée a de gros avantages; il présente, par contre, quelques points faibles.

Voyons d'abord le côté avantageux: il réalise fort bien, à notre avis, l'éducation de l'opinion, qui doit être le but premier de toute campagne menée en faveur des beautés naturelles. Il faut peu à peu, sans fracas autoritaire, faire pénétrer dans la masse cette idée que tous ont à gagner, et à tous points de vue, à la conservation des sites fameux de la patrie; il faut toucher et retourner l'opinion, désarmer les hostilités, combattre les indifférences et exciter les bonnes volontés. Cela, ce sera l'œuvre des initiatives privées agissant, comme nous le signalions tout à l'heure, par la parole, par la presse, par le livre, par l'image

et l'affiche. Le terrain de l'opinion sera ainsi convenablement préparé.

Arrivons maintenant à l'action. Nos sociétés, très ramifiées, couvriront tout le pays de leur vigilance : le moindre coin du territoire, le moindre site présentant quelque intérêt au point de vue du pittoresque, sera surveillé par un des adhérents qui signalera au comité central les dangers qui menacent. Il y aura ainsi dans tout le pays un grand nombre de gardiens de la beauté du sol national, de gardiens vigilants et désintéressés; ce ne sera pas leur moindre qualité. Ils apparaissent nettement supérieurs, pour cette tâche, à un fonctionnaire quelconque.

Les dangers que peuvent courir les sites seront donc démasqués et signalés avec la vigueur et la promptitude nécessaires. Mais ici nous arrivons au point faible des organisations privées, et il faut reconnaître que le vice est grave.

Que fera la société ainsi avertie ?

Si le danger réside dans l'entreprise de quelques travaux publics, elle pourra demander au gouvernement les modifications nécessaires et s'en remettre à sa bonne volonté, à son sens artistique mis ainsi en éveil. Sera-ce bien efficace ? N'y comptons pas trop.

Mais le danger vient, maintenant, du propriétaire même du terrain qui veut abattre ses arbres, exploiter ses rochers, barrer et régenter sa cascade, comment intervenir ? Le prier de renoncer à ses projets ? Bien faible espoir ! Il répondra le plus souvent, s'il daigne répondre, qu'il est dans l'exercice normal de

ses droits et que ses actes très légitimes ne regardent personne.

Ouvrons ici une parenthèse : le fait de détruire sa chose sans motif, uniquement parce qu'elle vous appartient et qu'on estime à ce titre pouvoir en user jusqu'à la détruire, constitue-t-il l'exercice normal, légitime du droit de propriété? Les tiers, la société n'ont-ils aucun recours possible contre des actes contraires à la raison, qui parfois même tournent à la monomanie?

La théorie juridique d'un recours a été formulée : elle a nom « l'abus du droit », et M. le professeur Josserand, dans son remarquable ouvrage (1), a dégagé toute une série d'applications de ce principe. « Les droits extracontractuels, dit-il, sont tous dominés par la notion de l'abus, qu'ils soient de nature patrimoniale ou qu'ils ressortissent à l'organisation de la famille ». Examinant l'application de la théorie au droit de propriété, il ajoute : « Il est le type du droit absolu : dans la conception traditionnelle, le propriétaire est un souverain qui, retranché dans sa chose comme dans une forteresse, agit sans contrôle et auquel on ne songe même pas à demander compte de ses actes. Cependant notre jurisprudence a eu cette curiosité ; elle a proclamé à maintes reprises que la responsabilité du propriétaire pouvait être engagée par un acte exercé, dans l'exercice de son droit, sans doute, mais contrairement aux fins de la propriété.

(1) *L'Abus des droits*.

Ainsi a-t-elle décidé d'abord pour les actes accomplis malicieusement.....

Mais pour qu'un acte de propriétaire soit abusif et générateur de responsabilité, il n'est pas même nécessaire que l'intention de nuire l'ait inspiré : il suffit que son auteur l'ait accompli, suivant la formule très exacte de la Cour de Colmar, sans intérêt sérieux et légitime, « s'il est de principe, dit l'arrêt, que le droit de propriété est un droit en quelque sorte absolu, autorisant le propriétaire à user et abuser de la chose, cependant l'exercice de ce droit, comme celui de tout autre, doit avoir pour limite la satisfaction d'un intérêt sérieux et légitime (1) ».

Tel est le principe : pratiquement, qu'en peut-on tirer ? Les cas qui en permettraient l'application nous paraissent assez restreints. Chaque fois, et ce sera ce qui adviendra le plus souvent, qu'un propriétaire, à l'appui de ses actes, invoquera un motif légitime, l'intérêt, par exemple, qu'il a à vendre ses arbres ou à ouvrir des carrières au flanc de ses rochers, il faudra s'incliner.

En outre, l'abus établi et prouvé ne saurait donner lieu qu'à une réparation pécuniaire qui laisse subsister une irréparable destruction, puisqu'on ne saurait l'invoquer qu'après l'accomplissement de l'acte. Enfin, dans l'état actuel, les tiers lésés, seuls, pourraient s'en prévaloir, et pour en tirer tout le parti

(1) Cour de Colmar, arrêt du 2 mai 1855. Dalloz, 1856. II. 9.

désirable, il faudrait donner l'exercice du recours au Gouvernement qui en assurerait l'action méthodique.

Ne fondons donc point trop d'espairs sur la théorie de l'abus des droits, mais retenons-en le principe. Il doit figurer parmi la liste déjà longue des raisons qui justifient l'intervention, soit des individus, soit de l'Etat.

Et pour en revenir à l'initiative privée et à son action, peut-on admettre que les sociétés pourront acheter, pour les sauvegarder, les sites menacés ? C'est une solution coûteuse peu en rapport avec la modicité ordinaire des budgets sociaux : deux ou trois opérations de ce genre suffiraient à épuiser les disponibilités annuelles de la plupart des sociétés. Une telle solution ne pourra donc intervenir que très rarement et, bien entendu, dans l'hypothèse très aléatoire du consentement de l'intéressé qui, bien souvent, se refusera à vendre.

Voilà donc le défaut de l'initiative privée : son action de protection directe est très limitée.

Faut-il donc refuser toute importance à ce mode d'intervention ? Nous sommes loin de le penser, nous avons dit : « à l'initiative privée de préparer l'opinion » : c'est là une œuvre capitale sur laquelle on ne saurait trop insister, surexciter le culte du beau sous toutes ses formes.

Spécialement dans la nature, c'est préparer un avenir où tous seront respectueux, sans que nulle contrainte n'ait à intervenir, des traits les plus nobles du visage et de la patrie.

On peut aussi concevoir, théoriquement, la seule

existence d'une intervention législative. En fait, on n'en peut, croyons-nous, citer aucun exemple ; l'opinion ayant toujours précédé, puis entraîné la loi.

L'intervention du législateur se manifestera par l'adoption de mesures prohibitives ou impératives. Les agents du gouvernement en surveilleront l'exécution, les tribunaux connaîtront des infractions commises et des actions diverses auxquelles donnera naissance la violation de la loi.

Ce mode d'intervention présente un gros avantage qui frappe immédiatement : il peut être efficace parce qu'il est sanctionné ; il comporte des obligations précises qui seront exécutées sous peine de contrainte légale.

Quant aux moyens à employer, quant à la forme de l'obligation imposée, le législateur n'a que l'embarras du choix : classement, expropriation, création de servitudes, indemnité ou gratuité, ce sont là autant de questions qui se posent et autant de formules qui peuvent être choisies.

Ne nous attardons pas, pour le moment, à les discuter.

Constatons seulement que quel que soit le mode que l'on adopte, il en résultera, dans tous les cas, une atteinte plus ou moins étendue, mais indiscutable au droit de propriété, et c'est un premier obstacle.

Puis il apparaît également, et c'est une deuxième difficulté. qu'on restreindra plus ou moins, mais très certainement, les emplacements futurs pour les entreprises économiques.

Nous nous trouvons donc, de prime abord, en

présence de deux grands obstacles : obstacle d'ordre juridique, obstacle d'ordre économique. Etudions-en l'importance et voyons s'ils peuvent être tournés et par quels moyens.

L'obstacle juridique, nous l'avons dit, c'est le droit de propriété, droit complexe, droit tripartite que l'on décompose en *usus*, *fructus*, *abusus*.

Or, prétendre empêcher un individu de défricher son sol, d'ouvrir une carrière dans ses rochers, c'est se heurter à l'*usus*, en tous cas à l'*abusus*. Propriétaire, j'ai un droit absolu sur ma chose, je puis la transformer selon mon caprice, je puis la détruire, mon bon plaisir est souverain.

Voilà la théorie : en apparence la réponse est formelle : il semble que l'obstacle est insurmontable.

Mais, dans la pratique, de par les nécessités de la vie en commun, de la vie sociale, le dogme de la propriété inviolable et intangible a subi de singulières atteintes ; la loi est intervenue et les exemples abondent.

C'est au Code civil, tout le titre des servitudes ou services fonciers, qui consacrent, dans un but d'intérêt social, une série de limitations au droit de propriété et même à son attribut le plus normal, l'*usus*.

C'est au Code forestier, une série de mesures restrictives concernant le défrichement, les droits de prélèvement de certaines administrations ainsi que l'a excellemment exposé M. Jules Madelin, inspecteur des eaux et forêts dans une thèse récente (1).

(1) 1905. Les restrictions légales au droit de propriété forestière privée.

C'est enfin la longue suite des lois ou décrets qui, dans un but d'intérêt général, de sécurité ou d'hygiène, interviennent, presque chaque jour, pourrait-on dire, sous une forme prohibitive ou impérative, vis-à-vis du droit de propriété ; ce sont les prescriptions relatives à l'alignement, ce sont les lois sur le reboisement, c'est l'expropriation pour cause d'utilité publique. Arrêtons-nous là ; l'expropriation seule serait un exemple suffisant des atteintes pratiques portées à la propriété. Sur le terrain même des principes, la nécessité et la légitimité de restrictions au droit de propriété ont été reconnues : c'est ainsi que, dans leur cours de droit civil français, MM. Aubry et Rau consacrent ce système (1). Ils admettent des servitudes légales sur un fonds au nom :

- 1^o De la sécurité et de la salubrité publiques ;
- 2^o De la conservation et du développement de la richesse nationale ;
- 3^o Des intérêts de la défense nationale.
- 4^o Des exigences du Trésor.

A n'en pas douter, la protection des beautés naturelles d'un pays constitue bien et au premier chef, un acte de conservation et de développement de la richesse nationale. (2)

(1) *Cours de droit civil français*, p. 188 et suivantes.

(2) C'est sur ce principe que se base la loi italienne du 11 juin 1902, qui, dans son article 14, interdit l'exportation des objets d'art anciens retrouvés dans les fouilles, et donne au gouvernement un droit de préemption en cas de vente d'immeubles ou d'objets artistiques.

Au Congrès de l'Art public tenu à Bruxelles en 1898, M. Holbach, rapporteur, arrivait à des conclusions identiques en distinguant parmi les biens une catégorie spéciale dite « biens privés d'intérêt public » ; le propriétaire ne conservant, en ce cas, que le droit de jouissance et perdant entièrement l'« abus ».

Il ne peut ni détruire, ni cacher son bien, et les tribunaux seront chargés d'opérer la constatation juridique nécessaire : simple classement d'ordre un peu spécial.

Il apparaît donc que le droit de propriété ne fait pas obstacle à l'intervention légale pour la protection des sites : divers moyens juridiques nous sont offerts, qui nous permettront de limiter l'« usus » et l'« abus » d'une manière efficace.

Les deux principaux procédés sont évidemment la création d'une servitude spéciale ou l'expropriation. Nous en étudierons plus loin la valeur respective, en examinant quel a été le système du législateur français.

L'obstacle d'ordre économique que nous signalions plus haut, nous apparaît peut-être plus sérieux. C'est la diminution fatale des emplacements propres aux entreprises économiques futures, et certes la chose est d'importance.

Si dans tous les sites pittoresques nous proscrivons les chemins de fer à cause de leurs ouvrages disgracieux, de leurs fumées importunes et salissantes, si nous interdisons les usines à raison de leurs constructions inélégantes, nous assumons vis-à-vis de la

production, et partant de la richesse nationale une bien lourde responsabilité. Déjà l'on peut prévoir le moment où les emplacements propices pour telle ou telle industrie se feront rares : on les recherchera bientôt avec intensité.

D'autres industries sont, de par leur nature, appelées à s'établir sur les lieux mêmes où se trouve la matière première qu'elles utilisent ; j'ai nommé ainsi toutes les industries de transformation.

Il y a un puissant intérêt à ce que la scierie s'établisse à côté de la forêt : c'est toute l'économie des frais de transport et par conséquent, une singulière diminution de frais généraux qui se trouve en jeu.

C'est d'ailleurs là, la tendance actuelle : tendance rationnelle dont il faut tenir compte ; c'est ainsi que dans le nord de la France, les raffineries se sont installées au bord des cultures de betteraves ; que dans les Vosges, les scieries ont occupé les clairières et les vallons ; que, partout où se trouvent des mines de fer et de houille, on voit se dresser des hauts-fourneaux et tout l'appareil compliqué des industries sidérurgiques.

La difficulté est encore plus aiguë si l'on envisage les industries qui utilisent directement les forces naturelles ; ce sont toutes celles qui demandent l'énergie nécessaire à la houille blanche ; ce sont toutes les installations électriques, dont l'importance est si évidente et dont on ne saurait limiter, ni compromettre l'essor ; elles constituent, en effet, dans la vie économique, un facteur d'ordre capital.

Mais cependant ne pas intervenir, c'est laisser

sans défense toute une série de sites, tous ceux, au moins, où jaillit quelque cascade, où apparaît la nappe d'une chute d'eau ; c'est laisser défigurer les fleuves et les lacs pour y créer des reliefs et des mouvements artificiels..... mais on verra partout surgir l'arsenal des ingénieurs... et partout sous leurs pas naîtront des barrages, des digues ; on coupera, on taillera, on aménagera.

Le péril est trop sérieux pour qu'il n'y ait pas là, encore et malgré tout, matière à intervention !

Mais alors comment intervenir ?

La difficulté vient de ce que les lois manquent le plus souvent d'une qualité qui serait ici nécessaire, la souplesse.

Il n'est pas possible, en cette matière, d'adopter une solution unique et rigide.

Prenons par exemple le système du classement conservateur : va-t-on classer, et par conséquent fermer à toute entreprise industrielle, tous les sites pittoresques, interdire l'approche des abords des bois, l'orée des vallons ? C'est impossible, et pourtant la loi ne saurait entrer en des distinctions compliquées, dont le caractère théorique diminuerait au reste et dans une proportion singulière, la valeur relative.

Il nous apparaît qu'en l'espèce, il faudrait, pour chaque cas donné, une solution spéciale et appropriée.

Ce serait l'interdiction catégorique, au cas où les travaux projetés détruiraient véritablement le site ; ce serait, dans un autre cas, des modifications im-

sées au plan des édifices à élever, de manière à les rendre moins encombrants ou inesthétiques, ou à les dissimuler ; ce serait, selon la situation, l'autorisation comportant à la charge de l'autorisé, plus ou moins d'obligations très précises et très pratiques ; telles que l'interdiction de laisser échapper les fumées ou d'élever certaines cheminées, certains murs qui apparaîtraient d'une part, comme véritablement laids et, d'autre part, dont la nécessité pour l'industrie en question, ne serait pas rigoureusement démontrée.

Que faudrait-il pour satisfaire ces desiderata ?

Une loi d'abord, qui réaliserait le maximum de souplesse, en édictant quelques principes d'ordre très général et en décentralisant autant que possible l'étude des questions et les décisions à faire intervenir.

Il serait procédé ensuite à la confection de listes indiquant les sites à sauvegarder et les autorités locales ainsi averties, décideraient, mais en pleine connaissance de cause, sur des plans complets et arrêtés, présentés par les propriétaires ou les exploitants désireux d'établir des constructions ou de les modifier en quelque façon.

Au reste, nous aurons au cours de cette étude à examiner si notre loi française satisfait à toutes ces conditions et nous développerons plus complètement ce point en traitant des réformes à apporter à la législation actuelle.

Quoiqu'il en soit, il apparaît que les deux obstacles qui semblent entraver l'intervention législative, obs-

tacle juridique, obstacle économique, perdent singulièrement de leur importance dès que l'on s'adonne à l'étude approfondie et détaillée de la question.

L'intervention législative est donc possible en matière de protection des sites naturels comme l'initiative privée, comme elle, elle est nécessaire.

Toutes deux se complètent et ne sauraient avoir leur pleine valeur indépendamment l'une de l'autre, cela à raison des avantages et des inconvénients de chacune.

Ainsi que nous l'indiquions au début de ce chapitre, l'action éducatrice et morale, la surveillance désintéressée s'étendant aux moindres coins du territoire, voilà la mission que nous croyons devoir réserver aux initiatives privées : elle nous semble belle et haute.

A la loi ensuite et à ses représentants ainsi avertis et soutenus, d'intervenir pour réglementer les droits et pour sanctionner les obligations qu'elle aura reconnus ou imposés.

Cette collaboration des citoyens et des autorités est rationnelle ; elle paraît devoir être féconde et l'on en peut citer des exemples probants.

Nous allons d'ailleurs étudier les résultats qu'elle a donnés dans notre pays en abordant, dans les chapitres suivants, l'historique de la question en France et l'exposé de la situation actuelle, tant au point de vue de la législation existante, que de l'œuvre réalisée.

CHAPITRE TROISIÈME

Historique de la question. — La situation en France avant 1906

Le mouvement en faveur de la protection de nos paysages nationaux s'est manifesté déjà depuis de nombreuses années. Toutefois, on ne saurait affirmer que la question comporte un véritable historique.

L'on trouve, certes, à toutes les époques, des manifestations diverses de l'amour de la nature et de ses beautés. A l'aurore du XVIII^e siècle, avaient paru les *Aventures de Télémaque*, composées par Fénelon pour son auguste élève le duc de Bourgogne. Monsieur de Cambrai évoquait les douceurs et les ris de l'âge d'or et prêchait le retour à une vie plus près de la nature : il s'était complu en de longues et savoureuses descriptions, peignant les fon-

taines « coulant avec un doux murmure sur des prés semés d'amarantes et de violettes », les bois d'orangers « ces arbres touffus qui portent des pommes d'or, et dont la fleur, qui se renouvelle dans toutes les saisons, répand le plus doux de tous les parfums », et la mer « quelquefois claire et unie comme une glace, quelquefois follement irritée contre les rochers où elle se brisait en gémissant et élevant ses vagues comme des montagnes. »

Il est permis, semble-t-il, de voir dans le retentissement qu'eut cet ouvrage, l'origine de l'engouement que marqua le XVIII^e siècle pour la nature et la vie innocente des pasteurs. Vers le milieu du siècle, Rousseau exalta les mœurs candides et pures du bon sauvage, et, dans ses *Confessions*, décrivit les paysages dans lesquels se promenaient ses rêveries.

La littérature se tourna vers de nouvelles bucoliques : les poètes se remémorèrent volontiers, pour en faire leur thème favori, le vers fameux « *Majoresque cadunt altis de montibus umbræ* » (1); grandes dames et beaux esprits se complurent à jouer aux bergers et l'on vit Marie-Antoinette, entourée de la folle jeunesse de ses amis, se divertir, parmi les constructions rustiques de Trianon, en coquets atours de villageoise. L'on peut ne voir là que simples divertissements, que prétexte à littérature : aussi bien n'est-ce point de cette époque que datent les dangers qui vinrent menacer nos sites.

(1) Virgile. *Bucoliques*.

L'Empire et la Restauration furent peu sensibles, semble-t-il, aux charmes de la nature. Cependant, à cette époque, Chateaubriand révéla à ses contemporains les paysages antiques et exotiques, l'Orient, la Grèce et le Nouveau-Monde. Il décrivit les rives du Meschacébé, « le Nil des déserts », si harmonieusement diverses (1). « Sur le bord occidental, des savanes se déroulent à perte de vue : leurs flots de verdure, en s'éloignant, semblent monter dans l'azur du ciel ou ils s'évanouissent... Sur le bord opposé... suspendus sur le cours des eaux, groupés sur les rochers et sur les montagnes, dispersés dans les vallées, des arbres, de toutes les formes, de toutes les couleurs, de tous les parfums, se mêlent, croissent ensemble... », il évoqua la Messénie antique (2) « qui présentait, du haut de l'Ithome et du péristyle du temple d'Homère, une corbeille de verdure de plus de huit cents stades de tour. »

Mais il faut arriver à la Monarchie de Juillet, au milieu du XIX^e siècle, pour voir apparaître le péril et les premiers efforts tentés pour le conjurer. Envisagés du haut de l'histoire, ces temps sont d'hier. C'est pourquoi il nous était possible de dire, en commençant ce chapitre, qu'il n'y a pas en la matière d'historique au vrai sens du mot.

C'est, en effet, avec le règne de Louis-Philippe que commence le prodigieux essor des chemins de fer,

(1) Chateaubriand. *Atala*.

(2) Chateaubriand. *Les Martyrs*.

et parallèlement, de la grande industrie, des grands travaux publics ou privés.

Le rail fait partout son apparition avec son cortège obligé de ponts, de tranchées, de barrages, de tunnels ; on comble les vallées, on aménage des lacets au flanc des montagnes : partout on travaille avec frénésie sans respecter ni les arbres séculaires, ni les fiers rocs, ni le libre cours des eaux.

Les deux fervents littérateurs de l'Alsace, Erckmann-Chatrian ont consacré une de leurs plus émouvantes nouvelles à l'invasion du chemin de fer dans un paisible village des Vosges (1), et ils ont tracé un tableau saisissant de l'industrie moderne, montant à l'assaut des monts, des forêts et des ruines du passé au nom du progrès, avec des ouvriers « pendus en grappes sur des planchettes le long des abîmes, abattant les rochers comme de vieilles murailles décrépites, dépeçant le granit à coups de masses, de pics, de maillets : des corbeaux acharnés sur un cadavre n'ont pas plus d'ardeur ».

Cet essor industriel s'accélère sous le Second Empire, avec la constitution des grandes compagnies de chemins de fer : il se continue de nos jours avec l'industrialisation et la concentration croissantes de toutes les formes de l'activité économique.

Néanmoins, jusqu'à une époque assez récente, on ne pouvait signaler que des protestations isolées, émanées pour la plupart de littérateurs ou d'artistes, et restées sans grand écho. L'indifférence qui les

(1) *Maître Daniel Rock*, Romans populaires.

accueillait n'avait, au reste, d'autre cause que l'ignorance du public, à qui nos richesses naturelles étaient à peu près complètement inconnues. Mais avec la grande industrie, se développaient les moyens de communication : le chemin de fer pénétrait presque partout et, avec lui, naquit une tendance nouvelle, un besoin nouveau, ou du moins singulièrement accru en intensité, le goût des voyages, le tourisme, aujourd'hui en plein épanouissement.

On se mit à voyager par plaisir : des milliers de français découvrirent peu à peu la France, de courageux voyageurs se lancèrent à la découverte des régions les plus reculées des mystérieuses landes bretonnes et des sauvages « causses » du plateau central.

On s'extasia devant les merveilles révélées : l'admiration, l'enthousiasme naquirent, et l'on voulut connaître à fond tous ces pays trop longtemps ignorés.

En même temps naissait, ou plus exactement se vulgarisait, un nouveau moyen de locomotion dont la fortune fut et demeure inouïe, la bicyclette. Peu coûteuse, d'un entretien presque nul, passant partout ou peu s'en faut, elle se répandit avec une extrême rapidité et permit toute une série de nouvelles explorations plus détaillées, tout en mettant les voyages à la portée de toutes les bourses, en démocratisant le tourisme.

Dès lors, les coins les plus reculés reçurent la visite des touristes, et tout ce qui présentait un intérêt au point de vue du pittoresque et de l'art fut signalé au public.

Mais, en même temps, l'on prenait conscience et de l'importance de ce patrimoine national tous les jours mieux connu, et de l'imminence des dangers multiples qui en menaçaient l'intégrité.

De partout l'on donna l'alarme : l'opinion publique mise au courant, consciente de la gravité et de l'urgence de la situation, s'émut, et l'on songea sérieusement à sauvegarder jalousement, à protéger d'une manière efficace les richesses ainsi révélées.

Des groupements, des associations se formèrent au sein même des régions menacées, ou à Paris, elles s'unirent, concertèrent leur action, se proposant un double but, faciliter l'accès des merveilles du sol national et assurer leur intégrale conservation.

Là encore, sous la poussée de l'opinion et de la presse, l'initiative privée précéda et provoqua l'action de l'Etat et son intervention directe.

Toutefois, assez rapidement, le gouvernement favorisa l'œuvre entreprise par les sociétés : ses représentants l'approuvèrent hautement et une consécration plus marquée, lui fut donnée par la déclaration d'utilité publique du Touring-Club.

Deux sociétés, actuellement en plein développement, se donnèrent le double but indiqué : elles méritent d'être citées à raison de l'importance des résultats obtenus par leur seule action, et du concours efficace qu'elles apportent aujourd'hui aux agents de la loi.

J'ai nommé, dans l'ordre chronologique de leur apparition, le Touring-Club de France et la Société pour la protection des paysages, dont l'œuvre mérite

d'être citée comme un exemple de ce que peuvent faire, à côté du gouvernement, les bonnes volontés privées, enrôlées et dirigées avec méthode et netteté.

Fondé en 1890, le Touring-Club de France s'était, dès la première heure, occupé de toutes les questions concernant la sauvegarde des sites. Il les faisait connaître et signalait tous les dangers qui les pouvaient menacer. Un comité central des sites et monuments pittoresques centralisait les études se référant à cette matière.

Plus récemment, ce comité, conformément au programme qu'il s'était tracé au début de ses travaux, a procédé à l'organisation de comités départementaux, qui ont pour mission d'établir l'inventaire des beautés naturelles de leurs régions respectives, dignes d'être protégées, et de veiller ensuite à leur conservation. Une cinquantaine de ces comités fonctionnent actuellement : voici les instructions très précises qui leur ont été données et qui portent sur divers objets :

Et d'abord, l'inventaire qui, dressé sur place, par des personnes du pays, est forcément très complet :

« — 1^o Inventaire.

« Les Comités seront chargés de procéder à l'in-
« ventaire des sites et monuments non classés de
« leur département et de les répartir en un certain
« nombre de catégories, suivant le degré d'intérêt
« qu'ils présentent (voir annexe). Cette opération
« aura principalement pour but de permettre, au
« Comité central et au Conseil d'administration, de

« statuer en connaissance de cause sur les demandes.
« de concours ou de subventions et sur les proposi-
« tions de classement comme monuments historiques.
« qui leur seront adressées.

« Elle pourra également être utile par suite de
« l'établissement d'un inventaire général des sites et
« monuments de la France, suivant une méthode
« uniforme.

« Les éléments de ce travail seront fournis aux
« Comités départementaux par la communication,
« que leur fera le Comité central, des feuilles de
« renseignements émanant des délégués du Touring-
« Club et de l'Administration.

« Ces indications seront utilement complétées et
« contrôlées par les renseignements personnels que
« fourniront les membres des Comités eux-mêmes.

« Il serait à désirer que chaque comité se mit en
« mesure de constituer rapidement, au moyen de
« photographies ou de cartes postales, un dossier
« d'archives, aussi complet que possible, des sites et
« monuments pittoresques compris dans cet inven-
« taire. »

Ce sont ensuite les mesures propres à faire connaître toutes les richesses ainsi cataloguées :

« — 2^o Mise en lumière.

« Les Comités départementaux auront à rechercher les moyens propres à mettre en lumière et à rendre accessibles aux touristes les beautés naturelles, sites intéressants ou monuments pittoresques peu connus ou difficiles d'accès.

« Ils adresseront, à cet effet, des notices qui pourront être insérées dans la Revue mensuelle ; signaleront les améliorations désirables ; détermineront l'emplacement de poteaux indicateurs destinés à attirer l'attention sur les curiosités de ce genre ; examineront les projets de création ou d'amélioration de chemins, sentiers, etc., aux points où cela sera jugé nécessaire, et s'occuperont des plans et devis préliminaires, ainsi que de la surveillance des travaux entrepris pendant le cours de leur exécution. Ils s'efforceront d'obtenir des facilités pour la visite des sites ou monuments dont l'accès serait interdit ou soumis à des difficultés particulières. »

C'est enfin la surveillance à exercer, où les instructions sont d'une précision singulièrement utile et pratique.

« — 3^e Surveillance.

Les Comités départementaux auront également pour mission d'exercer une surveillance active, à l'effet d'assurer la conservation des sites et monuments pittoresques de leurs régions. en s'opposant, dans la mesure du possible, à tout ce qui pourrait être pour ceux-ci une cause de destruction, de mutilation ou d'enlaidissement.

« Sites. — Ils devront porter notamment leurs investigations sur les exploitations de roches et de carrières ; sur les projets de travaux, routes, ponts, ouvrages d'art et installations d'usines, de nature à nuire à l'aspect de sites pittoresques, notamment lorsque ces installations ont pour conséquence des

modifications au régime des eaux, des défrichements et abatages d'arbres ou de groupes d'arbres isolés, exceptionnels par leur âge, leur aspect pittoresque ou leur essence.

« Leurs moyens d'action, à cet égard, pourront être l'intervention aux enquêtes sous forme de dires et de protestations; les demandes de communication de plans des travaux; l'entente avec les Conservateurs des Forêts ou les fonctionnaires des Ponts et Chaussées, des Mines, du Service vicinal, des Compagnies de chemins de fer, etc., déjà prévenus à cet égard par les instructions de leurs chefs hiérarchiques (1), et les démarches amiables tentées auprès des propriétaires ou des intéressés, lorsqu'il s'agira de travaux exécutés par des particuliers hors de tout contrôle administratif ».

En outre et afin de discerner le degré d'intérêt des sites signalés, et l'importance des soins à y apporter, on prescrivait certaines distinctions :

« — Les sites, dans lesquels nous rangeons les paysages, ruines pittoresques, ensembles urbains et beautés naturelles, se prêtent difficilement, par leur nature même et leur diversité, à une répartition dans des cadres tracés à l'avance.

« Toutefois, comme il peut être utile de connaître leur degré d'intérêt respectif à certains points de

(1) Voir les circulaires des ministères de l'intérieur (29 octobre 1904), des travaux publics (23 septembre 1904), de l'agriculture (22 octobre 1904) et des directeurs des Compagnies P.-L.-M., Orléans, Est, Ouest, Nord, Etat, Midi.

vue, travaux à exécuter, subventions à accorder par exemple, les sites pourraient être répartis en trois classes, suivant qu'ils présentent :

- a) Un intérêt exceptionnel;
- b) Un intérêt général;
- e) Un intérêt purement local — ».

Nous nous sommes étendus un peu longuement, peut-être, sur le plan d'action du Touring-Club; mais c'est, croyons-nous, un modèle qui méritait d'être cité et dont l'utilité a été démontrée par l'expérience.

Postérieurement au Touring-Club, en 1901, se fondait la Société pour la protection des Paysages, à la suite de la campagne menée par André Theuriet et le poète Jean Lahor. L'Assemblée constitutive se réunissait le 1^{er} juillet 1901.

La nouvelle Société se mettait immédiatement à l'œuvre; et dans le rapport présenté au Congrès international de Paris, en 1909, le secrétaire général, M. Anselme Changeur pouvait dire : « le premier bulletin de la Société fut un bulletin de victoire : il annonçait le sauvetage de la source et de la cascade du Lizon, un des plus beaux sites du Jura, qu'un industriel s'était avisé de capter et de remplacer par un tuyau de fonte ».

Menée au combat par son Président, M. Charles Beauquier qui devait présenter le projet, devenu la loi de 1906, la Société continuait à poursuivre l'étude d'une série de questions dont plusieurs ont été solutionnées avec un plein succès; c'est ainsi

que fut écarté un projet de chemin de fer qui traversait la forêt de Fontainebleau.

De partout, grâce à ces deux Sociétés, qui avaient embrigadé et dirigé toutes les bonnes volontés, surgissaient des protestations, des cris d'alarme, des demandes de protection ; l'opinion commençait à s'émouvoir profondément ; la question était sérieusement posée et la phase législative préparatoire allait s'ouvrir.

Avant d'exposer toute la procédure parlementaire, d'où sortit la loi des 21-24 avril 1906, il nous faut, ici, parler de l'intervention bienfaisante, encore qu'indirecte, qui fut l'œuvre de quelques Préfets, durant cette période « préparatoire ».

Certains de ces hauts fonctionnaires placés à la tête de départements particulièrement riches en beautés naturelles, s'étaient émus des dévastations auxquelles ils assistaient, et tentèrent pour les arrêter, avec les moyens insuffisants d'alors, des efforts parfois couronnés de succès.

C'est ainsi qu'en 1899, le Préfet de l'Ardèche dans une circulaire, s'occupait de la destruction des châtaigniers ; que, la même année, un arrêté préfectoral interdisait, dans les Hautes-Alpes, l'arrachage des plantes alpines. En 1900, en suite d'un vœu du Conseil général et d'une pétition de la Fédération bretonne et des pressants appels de M. Edmond Haraucourt, le Préfet des Côtes-du-Nord, instituait, par arrêté, une commission spéciale chargée de la protection des rochers de la côte.

Vers la même époque, le Préfet de l'Isère s'oppo-

sait à certains travaux qui auraient singulièrement compromis la beauté du site fameux de la Grande-Chartreuse.

La jurisprudence, elle-même, entrait dans la voie nouvelle : au sujet du site du Lizon (Jura), sauvé ainsi que nous l'indiquions plus haut par la Société pour la protection des paysages, un procès était intenté par la commune de Nans-sous-Sainte-Anne à l'industriel auteur du dommage, et le 27 novembre 1902, le Tribunal civil de Besançon rendait un jugement où figurait le considérant suivant :

« Considérant que... le droit de la commune sur les parois latérales et supérieures étant établi, Prat serait encore privé du droit d'appuyer sur ces parois n'importe quels ouvrages nouveaux qui élèveraient le niveau des eaux dans la grotte, interdiraient l'accès du fonds par le chemin pratiqué dans la paroi, capteraient toutes les eaux lorsqu'elles sont peu abondantes et laisseraient alors desséché le lit actuel de la source, *ce qui nuirait à la beauté du site que la commune a intérêt à conserver...* »

Partout ainsi, la question était posée et favorablement envisagée.

Devant le Parlement, dès 1899, M. Hubert député des Ardennes, demandait à la Chambre d'ajouter, par voie d'amendement, au texte du chapitre traitant de la conservation des monuments *historiques*, les épithètes *naturels* et *légendaires*.

Dès 1901, les projets de loi allaient se succéder.

Le 28 mars, M. Charles Beauquier, député du Doubs, déposait son premier projet.

L'actif président de la Société pour la Protection des paysages commençait ainsi une campagne qui devait aboutir à un plein succès, au vote de la loi de 1906. Ce projet comportait essentiellement un classement opéré dans chaque département, par une commission spéciale nommée par le Conseil général et par le Conseil municipal du chef-lieu, composée pour les deux tiers au moins de personnes à compétence artistique.

Le classement accepté par les propriétaires comportait une servitude ; en cas de refus, l'expropriation pouvait être prononcée contre indemnité. La charge en serait supportée pour moitié par le département et les communes, d'une part, et par l'Etat d'autre part.

Aucun rapport ne fut présenté sur ce projet.

Le 4 mai de la même année, la Chambre était saisie d'un projet émané de M. Dubuisson. L'honorable député du Finistère, ému à juste titre des dévastations qui défiguraient la côte bretonne, demandait à la Chambre d'assurer efficacement la conservation des sites nationaux.

La proposition était présentée collectivement par lui et par un groupe de ses collègues, presque tous élus bretons, MM. Christophle de Kerjégu, Villiers, Le Gonidec de Traissan, Guieysse, Dufour, Surcouf.

Dans ce projet, le classement préparé par la Commission départementale était prononcé par le Ministre de l'Instruction publique et des Beaux-Arts ; en

cas de désaccord avec les propriétaires intéressés, et sur avis de la Commission, l'expropriation pouvait être poursuivie par le Préfet.

Cette fois, sur rapport présenté le 26 juin 1902, par la première Commission d'initiative parlementaire, le projet était pris en considération à la date du 30 juin.

Dès lors, un grand pas en avant était fait, l'inertie de la Chambre était ébranlée et la question commençait à être sérieusement envisagée dans les milieux parlementaires.

Le 5 février 1903, M. Charles Beauquier revenait à la charge et assisté d'un grand nombre de ses collègues, déposait sur le bureau de la Chambre un nouveau projet très complet et très étudié ; il y aura, comme dans toutes les propositions précédentes, une Commission départementale de classement qui recevra les engagements des propriétaires acceptant le classement.

Au cas où le propriétaire, refuse de s'engager, intervient le très important article III « le département et les dites communes (celles dont le territoire « renferme les sites à protéger) auront alors la « faculté :

« 1^o Soit de requérir l'expropriation conformément « à la loi du 3 mai 1841 et, dans ce cas, ils pourront, « ou garder l'immeuble, ou l'aliéner avec clause de « servitude ;

« 2^o Soit de poursuivre l'établissement d'une « simple servitude, de ne pas modifier l'état des lieux,

« sans une autorisation préfectorale, après avis de la Commission.

« Cette servitude sera établie par un arrêté du Préfet, sauf recours au Ministre de l'Intérieur, dans le délai de un mois.

« Le propriétaire aura droit à une indemnité équivalant à la diminution de valeur résultant, pour sa propriété, de l'établissement de la servitude.

« En cas de désaccord sur la fixation de l'indemnité, le juge de paix statuera en premier ressort sur le vu du rapport d'un expert nommé par lui ».

Dans l'exposé des motifs, M. Charles Beauquier faisait observer que l'établissement d'une servitude ne constituait point un mode nouveau de procéder : « Nous en avons trouvé, disait-il, le modèle et les règles dans les articles 48 et 49 de la loi du 8 avril 1899, sur le régime des eaux. »

Des règles spéciales étaient posées, quant aux immeubles appartenant à l'Etat, l'engagement était pris par le Ministre de l'Intérieur, après accord avec le Ministre compétent ; en cas de désaccord, il serait statué par décret.

Le 23 juin 1903, M. Dubuisson présentait un rapport au nom de la commission relative à la protection des sites et monuments naturels de France, qui, sous la présidence de M. Charles Beauquier avait été chargée d'étudier les propositions Dubuisson et Beauquier.

Ces propositions se trouvaient fondues dans le nouveau projet soumis à la Chambre : une Commission départementale prépare le classement, le choix

étant ouvert entre la simple servitude et l'expropriation.

Le classement est prononcé par arrêté du Ministre de l'Instruction Publique et des Beaux-Arts ; il n'y a plus de dispositions spéciales concernant les immeubles appartenant à l'Etat.

Le 2 février 1905, la Chambre, après déclaration d'urgence, votait le projet de loi, sur discussion des articles, sans observations. Le projet était immédiatement transmis au Sénat et soumis à une Commission spéciale présidée par M. Bérenger.

Le 27 mars 1906, le rapporteur, M. Maurice Faure, présentait un remarquable rapport, plaidoirie éloquente en faveur de la loi, où il exalta un patriotisme profond, intimement lié à la patrie entière, à son sol même, gravé dans les âmes par « l'attachement à la terre maternelle, à ses horizons préférés et aux souvenirs qu'ils évoquent ».

Le rapport tendait à modifier les art. 1 et 3 du texte adopté par la Chambre, le Sénat le votait après discussion.

Le 10 avril 1906, la Chambre confirmait sans débats ; la loi était promulguée le 21 et paraissait le 24 au « Journal Officiel ».

CHAPITRE QUATRIÈME

La loi des 21-24 avril 1906

La loi nouvelle comporte six articles : le dernier ajouté à la demande des représentants de l'Algérie, étend à ce pays l'application des nouvelles dispositions.

L'article premier dispose ainsi qu'il suit :

« Il sera constitué, dans chaque département, une Commission des sites et monuments naturels de caractère artistique.

Cette Commission sera composée :

Du préfet, président;

De l'ingénieur en chef des ponts et chaussées et de l'agent-voyer en chef;

Du chef de service des eaux et forêts;

De deux conseillers généraux élus par leurs collègues.

Et de cinq membres choisis par le Conseil général parmi les notabilités des arts, des sciences et de la littérature ».

La Commission ainsi instituée a, à peu de chose près, la composition proposée dans les divers projets de loi antérieurs.

Contrairement au système de la loi du 30 mars 1887, relative aux monuments historiques, qui ne prévoit qu'une Commission centrale et unique, la loi nouvelle, dans un esprit essentiellement décentralisateur, institue des Commissions locales et multiples.

Ce nouveau principe nous paraît devoir être approuvé sans réserves ; il est, en effet, évident que ces Commissions, à champ d'action limité, pourront avoir une compétence parfaite, et prendre, dans chaque cas donné, des décisions en pleine connaissance de cause, après avoir réuni, sans grande difficulté, tous les éléments d'appréciation.

Leur composition même contribue à leur faciliter la tâche.

Le Préfet, représentant du gouvernement, préside ; par lui, la Commission s'assure le concours des autorités locales, Sous-Préfets et Maires, qui sont qualifiés pour fournir tous les renseignements d'ordre général concernant leurs circonscriptions et pour servir d'intermédiaires avec les propriétaires.

La Commission comprend encore l'ingénieur des ponts et chaussées, l'agent-voyer en chef et le chef de service des eaux et forêts ; la présence de ces trois fonctionnaires est absolument justifiée, elle est même

nécessaire; ils disposent de nombreux agents répartis sur tout le territoire du département et dont la surveillance peut être très efficace; ils sont, en outre, des conseillers techniques, ils doivent porter à la connaissance de leurs collègues de la Commission tous les travaux publics que leurs services vont entreprendre et qui seraient de nature à modifier des sites classés ou en voie de classement. Tout spécialement, les agents des eaux et forêts ont un rôle important en la matière : ils administrent les forêts domaniales, communales, tous les terrains soumis au régime forestier, et doivent être les gardiens vigilants des beautés sylvestres confiées à leurs soins.

A côté de ces fonctionnaires, nous trouvons les élus du Conseil général, et d'abord deux de ses membres, chargés par leurs collègues de les représenter.

Il est de toute justice que le Conseil général figure à la Commission; c'est le corps élu du département, et il est appelé à voter des subventions pour couvrir les frais de protection, pour contribuer aux expropriations devenues nécessaires.

Les deux membres qu'il délègue à la Commission pourront se convaincre de la nécessité des sacrifices pécuniaires à consentir, et en poursuivre l'obtention auprès de leurs collègues; ces élus cantonaux sont en outre à même de signaler à la Commission ce qui aurait pu échapper à la vigilance ou aux investigations des fonctionnaires du Gouvernement.

Enfin, cinq membres sont choisis parmi les notabilités des arts, des sciences ou de la littérature.

Ce choix fait en dehors de toute considération politique peut avoir une singulière importance : ce sont là d'autres conseillers techniques, qui, à raison de leurs travaux ou de leurs recherches, sont appelés à connaître et à apprécier les beautés de la nature, à un point de vue purement esthétique et désintéressé.

Leur influence sera précieuse; il leur appartiendra, en vertu de leur compétence artistique spéciale, d'adresser à l'opinion des appels et des avertissements nécessaires.

La Commission ainsi constituée, peut appeler auprès d'elle, à titre consultatif, toutes les personnes qu'elle juge utile d'entendre; c'est ainsi que dans beaucoup de département, et notamment dans le Rhône, les délégués locaux du Touring-Club et du Club-Alpin, ont participé aux travaux des Commissions; ils en ont parfois même fait partie comme élus des Conseils généraux, qui ont fait ainsi un juste appel à des compétences indiscutables et désintéressées.

L'article 2 détermine les attributions de la Commission ainsi composée :

« Cette Commission dressera la liste des propriétés foncières, dont la conservation peut avoir, au point de vue artistique ou pittoresque, un intérêt général ».

La Commission a ainsi à établir le catalogue des immeubles qui lui paraîtront devoir être classés. Sous quelles formes doit-elle procéder à ce travail?

Et d'abord, que doit elle protéger par le classement? les sites et les monuments naturels, — des

paysages ou des fragments de paysages —. Il nous faut, afin de situer nettement la question donner des définitions de ces différentes expressions ; nous adopterons celles que formulent la Société pour la protection des paysages et le Touring-Club :

« Un paysage est une partie de territoire dont les divers éléments forment un ensemble pittoresque ou esthétique, par la disposition des lignes, des formes et des couleurs.

« Un site est une portion de paysage d'un aspect particulièrement intéressant.

« Un monument naturel est un groupe d'éléments dus à la nature, comme rochers, arbres, bouleversements du sol, accidents de terrain et autres, qui, séparément, ou ensemble, forment un aspect digne d'être conservé.

« Un paysage peut comprendre des éléments purement naturels, ou bien englober dans son ensemble des œuvres de l'homme, tels que constructions, ruines, clochers, silhouettes, sites urbains, etc. ».

Ces dispositions sont d'ailleurs conformes à l'esprit de la loi, aux intentions de ses auteurs ; il suffit pour s'en convaincre de les comparer avec les principes exposés par M. Maurice Faure dans son rapport au Sénat. « La Commission du Sénat, disait-il, se référant aux définitions ou explications des promoteurs de la loi, conformément d'ailleurs au sens logique des vocables, a estimé qu'un site était un ensemble pittoresque, un fragment de paysage dont le caractère esthétique était lié au contour des lignes, à l'originalité de l'exposition, à

l'effet des couleurs, à des conditions multiples d'aspect qui ne sauraient faire l'objet d'une description rigoureuse et littérale.

« C'est à la Commission qu'il appartiendra, en tenant compte des divers éléments d'appréciation de dresser en toute conscience, une liste strictement limitée... aux propriétés foncières dont la conservation peut avoir, au point de vue artistique ou pittoresque, un intérêt général.

« Il devra en être de même pour les monuments naturels... il s'agit, en l'espèce, non plus d'un ensemble, comme pour les sites, mais d'un groupe tout à fait limité et distinct d'éléments dus exclusivement à la nature, tels que des rochers, une cascade, une source, un bouleversement de terrain, une pierre légendaire, etc... sous la réserve, bien entendu, que ces monuments naturels présentent un intérêt artistique suffisant pour être classés ».

Ces définitions acquises, comment doit être rédigée la liste des classements à opérer?

La Commission doit procéder *obligatoirement* à cette rédaction ; les termes de la loi sont en effet nettement impératifs, et imposent une obligation, non une simple faculté.

Elle est saisie de toutes les demandes de classement et celles-ci peuvent émaner, soit d'un membre de la Commission, soit de toute autre personne.

Il nous faut noter ici que les Ministres, dont ressortissent les fonctionnaires, membres de droit de la Commission, ont prescrit, par voie de circulaire,

à leurs subordonnés, de s'occuper d'une façon active et bien précise de l'œuvre de protection.

La circulaire du Ministre de l'agriculture aux conservateurs des eaux et forêts, en date de mai 1906, mérite à ce titre d'être citée :

« Monsieur le Conservateur,

Je vous transmets ci-joint le texte de la loi du 21 avril 1906, publiée au *Journal officiel* du 24 avril, organisant la protection des sites et monuments naturels de caractère artistique.

L'administration ne pouvait que suivre avec satisfaction le mouvement qui, les années dernières, se produisait en faveur de la conservation des beautés naturelles de notre pays. C'est elle, en effet, qui fut des premières à témoigner du légitime souci d'assurer la protection de ses richesses esthétiques. Sans parler de la création de séries artistiques, je dois rappeler que, dès l'année 1899, j'ai prescrit des mesures pour conserver dans les forêts domaniales et communales tous les arbres remarquables, ces témoins d'un lointain passé, si justement renommés par les souvenirs historiques ou légendaires qu'ils évoquent, par la majesté de leur port, de leurs dimensions exceptionnelles.

J'ai donc le ferme espoir que les agents, justifiant la confiance que le Parlement a bien voulu leur accorder en les désignant parmi les membres de droit de la Commission de classement, ne manqueront pas de faire montre de zèle et de dévouement dans l'ac-

complissement d'une tâche qui touche à un intérêt vraiment national.

Les agents, membres des Commissions, devront m'adresser, sans retard, par votre intermédiaire, des renseignements circonstanciés sur tous les classements intéressant les terrains soumis au régime forestier. Ils devront, chaque fois que cela sera possible, joindre au dossier une photographie des sites ou monuments naturels dont le classement est proposé ».

Dans une autre circulaire, adressée aux ingénieurs de l'hydraulique agricole, le ministre en leur prescrivant le même zèle, leur rappelait que, désignés presque partout, avant la loi, par l'initiative privée, pour procéder à des recherches et à des classements officiels, ils devaient, sous l'empire de la législation nouvelle, continuer et améliorer l'œuvre déjà entreprise.

Le Ministre des Travaux publics, de son côté, adressait une circulaire conçue dans le même esprit aux ingénieurs en chef des Ponts et Chaussées.

Indépendamment des fonctionnaires dont l'activité a été ainsi mise en éveil, les particuliers et les sociétés peuvent signaler à la Commission tous les sites dont ils estiment le classement utile.

Cette faculté ainsi ouverte à tous, nous paraît très juste et d'une portée féconde.

Grâce à elle, les coins pittoresques les plus isolés peuvent être signalés et obtenir l'attention et la protection qu'ils méritent. Les Sociétés, telles que la Société pour la protection des paysages et le Touring

Club, qui ont des membres affiliés sur tout le territoire, peuvent ainsi poursuivre leur but avec de nouvelles facilités ; enfin, les propriétaires eux-mêmes peuvent venir solliciter le classement de leur domaine, mesure qui peut être demandée également par les personnes morales administratives pour leur patrimoine, (communes, hospices, etc.)...

La Commission, ainsi saisie, devra instruire la demande et s'entourer de tous les renseignements utiles pour la constitution d'un dossier ; ces renseignements, elle les obtiendra de toutes les autorités compétentes auxquelles le Préfet, son Président, pourra adresser des questionnaires.

Elle les obtiendra également des Sociétés qui poursuivent le même but. Elle aura à réunir tous les documents de nature à éclairer la décision à prendre, et, au premier chef, elle devra dresser la description aussi complète que possible de l'immeuble à classer ; elle utilisera pour y parvenir les indications cadastrales qui sont absolument indispensables, les plans et devis qu'elle jugera utiles ; elle pourra y joindre des photographies judicieusement prises et donnant les aspects les plus caractéristiques du site ou du monument.

Ainsi éclairée, elle doit statuer sur chaque cas particulier, concrétisé par la description individuelle, et dresser la liste des propositions de classement.

Nous arrivons ainsi au très important art. 3.

« Les propriétaires des immeubles désignés par la Commission seront invités à prendre l'engagement de ne détruire ni modifier l'état des lieux ou leur

aspect, sauf autorisation spéciale de la Commission et approbation du Ministre de l'Instruction publique et des Beaux-Arts.

« Si cet engagement est donné, la propriété est classée par arrêté du Ministre de l'Instruction publique et des Beaux-Arts.

« Si l'engagement est refusé, la Commission notifiera le refus au département et aux communes sur le territoire desquels la propriété est située.

« Le déclassement pourra avoir lieu dans les mêmes formes et sous les mêmes conditions que le classement ».

Dans cet article, le classement apparaît avec ses deux caractéristiques essentielles : il constitue, d'abord, une atteinte au droit de propriété puisque sa violation entraîne des pénalités prévues par l'article 5.

En outre, il présente un caractère nettement contractuel, puisque l'arrêté ne peut être pris que du consentement du propriétaire intéressé.

De ce caractère contractuel, plusieurs conséquences sont à déduire.

Et d'abord, aux termes de l'article 1134 du Code civil § 1, « les conventions légalement formées tiennent lieu de loi à ceux qui les ont faites ». Il est donc loisible aux parties en cause de stipuler telles conditions de détail qu'elles jugent nécessaires.

Il y a, sur ce point, analogie entière entre la loi de 1906 et celle de 1887 sur les monuments historiques. En ce qui concerne ces derniers, M. Bardoux écrivait, dans son rapport au Sénat : « Le classement

revêt la nature d'un contrat, les conditions en seront débattues ; l'arrêté ministériel qui classera, déterminera ces conditions ».

Le décret du 3 janvier 1889 consacre ce principe (art. 5 *in fine*).

La loi de 1906 est muette à cet égard ; mais ainsi que le disait M. Fernand Cros-Mayrevieille, dans son ouvrage sur la Protection des monuments historiques, des sites et des paysages : « Il y a lieu, cependant, de considérer que le même caractère contractuel apparaît avec sa condition essentielle ; la libre discussion des clauses ; il nous suffit, d'ailleurs, d'une simple lecture des travaux préparatoires pour nous apercevoir qu'il n'en saurait être autrement ».

En effet, lors de la discussion devant le Sénat, le rapporteur, M. Maurice Faure, répondant à une observation de M. Gaudin de Villaine, disait : « Votre Commission a pensé, conformément à l'avis très judicieux de son éminent Président, M. Béranger, qu'il importait, dans l'intérêt même de l'application normale et facile de la loi, de rendre possible, en certains cas, telle ou telle modification de l'aspect des lieux qui ne nuirait pas à la beauté du paysage ».

L'importance pratique de ces libres stipulations est considérable. Il arrive souvent que le fonds classé en tant que site pittoresque constitue une partie importante, sinon la source unique des revenus du propriétaire : il faut donc lui permettre de tirer parti, du moins en une certaine mesure, de la propriété classée, de stipuler par exemple le droit à l'eau et à certaines irrigations, s'il s'agit d'un cours d'eau

ou d'un étang, de se réserver le droit à certaines coupes réglementaires, s'il s'agit d'un bois, ou à certaines modifications de culture, si le fonds en question est une exploitation agricole.

Cependant le classement ne doit pas disparaître du fait de ces restrictions qui ne devront porter que sur des points de détail ; les modifications profondes du site restant soumises à l'autorisation de la Commission et à l'approbation du Ministre, ainsi que le dispose l'alinéa premier de l'art. 3.

Il reste entendu que, dans chaque cas particulier, il doit être procédé à une description minutieuse et à des stipulations très précises, ne laissant pas au propriétaire une trop grande liberté ; il faudra déterminer strictement les effets du classement quant aux objets et quant à l'étendue.

Nous verrons, en étudiant les résultats pratiques de la loi de 1906, qu'on n'a pas, malheureusement, procédé selon ces règles.

Du caractère contractuel du classement découle encore cette conséquence, que les dispositions générales du Code civil en matière de contrats trouvent ici leur application, et l'on peut se référer à toutes les règles concernant le consentement, la capacité des parties, l'objet, la cause et les effets des conventions.

Quelques applications de ces règles nous paraissent intéressantes à signaler.

L'article 1124 qui, parmi les incapables de contracter, cite la femme mariée, souffre certaines exceptions.

C'est la loi du 13 juillet 1907, sur le libre salaire de la femme mariée, qui a donné à celle-ci les mêmes droits d'administration que ceux reconnus à la femme séparée de biens.

Elle peut faire emploi des produits de son travail en acquisitions de valeurs mobilières ou immobilières ; elle peut aliéner à titre onéreux sans le consentement de son mari, les biens ainsi acquis (art. 1).

Peut-elle, seule, accepter le classement et consentir valablement les obligations qu'il comporte sur ces mêmes biens ?

Nous le croyons, car il y a là, à notre avis, une mesure spéciale d'administration, infiniment moins grave qu'une aliénation, puisqu'il s'agit de consentir à une servitude *sui generis* offerte d'abord par la loi, mais qui peut, dans la suite, être imposée par elle, d'une manière impérative (art. 4 de la loi du 21-24 avril 1906).

Cette servitude, au reste, revêt un caractère conservatoire ; elle laisse subsister le droit d'usage, de jouissance ; elle n'atteint et n'entrave que *l'abusus*.

Pareille solution nous paraît devoir être donnée pour la femme séparée de corps qui, aux termes des art. 1449 et 311 du Code civil, a la libre administration de ses biens et le plein exercice de la capacité civile.

Elle nous semble, au contraire, devoir être écartée en ce qui concerne les biens paraphernaux de la femme mariée sous le régime dotal. L'art. 1576 dispose en effet, § 2^e, que la femme « ne peut les aliéner (ses biens), ni paraître en jugement au sujet des dits

biens sans l'autorisation du mari, ou, à son refus, sans la permission de la justice ».

La femme, ayant contracté, doit pouvoir se présenter librement en justice pour la défense de ses droits; l'art. 1576, lui refusant cette faculté, la possibilité de s'engager au classement *doit* lui être déniée.

La pratique a résolu une autre question qui se posait au sujet de l'art. 1128 du Code ainsi conçu : « Il n'y a que les choses qui sont dans le commerce qui puissent être l'objet des conventions. »

Prise à la lettre, cette disposition semblait interdire toute stipulation s'appliquant aux dépendances du domaine public, à raison de leur caractère d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité qui les mettent *extra commercium*.

La pratique a donné une entorse aux principes, et, en fait, l'autorité militaire, pour ne citer que cet exemple, a fréquemment souscrit au classement pour des terrains militaires, qui, cependant, dépendent bien du domaine public aux termes des art. 540 et 541 du Code. Ainsi a-t-il été fait pour les fortifications de l'île de Bréhat et leurs dépendances, classées, ainsi que toute l'île, par arrêté du 13 juillet 1907.

Signalons enfin une dernière et importante conséquence de ce caractère contractuel ; l'obligation prise par le propriétaire de ne pas modifier l'aspect des lieux classés constitue « l'obligation de ne pas faire » et les règles du chapitre III, titre III, livre III du Code civil s'appliquent à notre matière.

C'est ainsi qu'il y aura lieu à dommages et intérêts

par le seul fait de la violation de l'obligation contractée, « par le seul fait de la contravention », dit l'article 1145.

Le cocontractant, en l'espèce l'administration, le préfet, au nom de la Commission départementale des sites dont il est l'agent exécutif, pourra demander la destruction de ce qui aura été fait en violation du contrat : il pourra se faire autoriser à agir aux frais et dépens du débiteur (art. 1143) ; ainsi pourra-t-on faire abattre les murs ou les palissades élevées par le propriétaire pour masquer sa chose, contrairement à l'engagement qu'il a pris.

Il nous faut maintenant rechercher si ce classement volontaire, contractuel, constitue une servitude.

C'est que ce mot a été très fréquemment prononcé autour de la loi de 1906, et sans cesse, dans les travaux préparatoires, dans les exposés de motifs, les rapports, les discussions, on a employé le terme « servitude de classement ». Il est enfin inscrit dans l'article 5 de la loi.

Ce terme est-il juridiquement exact au sens du droit civil ?

A cette question, nous répondons négativement.

L'article 637 définit la servitude « une charge imposée sur un héritage pour l'usage et l'utilité d'un héritage appartenant à une autre personne » ; il pose la distinction fondamentale et nécessaire entre deux fonds bien définis, le fonds dominant et le fonds servant.

Or, dans l'hypothèse de la loi de 1906, l'on trouve

bien un héritage assujetti à une charge, c'est le fonds classé, mais on ne saurait trouver de fonds dominant, bénéficiaire du service imposé.

Le classement, au reste, et l'obligation qui en découle, ne saurait constituer ni la servitude dérivant de la situation des lieux, ni celle établie par le fait de l'homme.

Le classement est d'une nature particulière qui échappe à la notion juridique de servitude. Il a pour but, non plus l'utilité d'un fonds, mais bien l'utilité publique. Il ne comporte de la part des bénéficiaires, c'est à dire de tous les citoyens, l'exercice d'aucun droit actif, et d'ailleurs, on ne concevrait point qu'il en fut autrement : nous ne sommes aujourd'hui que les créanciers éphémères de l'obligation souscrite, que les titulaires passagers du droit qui appartient à la nation dans le temps et l'espace, puisqu'il concerne un patrimoine séculaire dont on ne peut prévoir la fin, et dont l'Etat « représentant la continuité », selon l'heureuse formule de M. Leroy-Beaulieu, est à juste titre, le gardien.

C'est une sorte de mesure conservatoire prise par la collectivité vis-à-vis de ce patrimoine d'art détenu en diverses mains, mais à l'égard duquel elle a un droit éminent qui tend à s'affirmer et à se préciser de jour en jour.

Toutefois, il ne faut point conclure immédiatement à un emploi abusif et déplacé d'un terme qui a un sens juridique bien défini. Mais s'il est permis de dire que le classement constitue une servitude,

c'est au sens administratif du mot, et non au sens du droit civil.

M. Berthelemy (1) a remarquablement mis en lumière les caractères qui distinguent les deux catégories de servitudes :

« Si nous comparons, dit-il, les servitudes légales d'utilité publique à celles qui résultent du Code civil, nous constatons en elles trois différences principales :

« a) les servitudes administratives ne comportent pas de fonds dominant..... elles sont analogues aux services fonciers si on les envisage du côté de la charge, mais il n'y a plus de similitude si on les envisage du côté de l'avantage....

« b) une seconde différence entre les servitudes du droit civil et les servitudes administratives consiste en ce que ces dernières sont hors du commerce ; elles ne s'éteignent ni par convention, ni par prescription...

« c) une troisième différence est caractéristique. Jamais une servitude du droit civil n'implique un acte de la part de celui qui la subit. Elle consiste *in patiendo, non in faciendo*.... dans l'ancien droit il en était autrement ; on admettait qu'un droit réel eut pour élément accessoire une obligation de faire, par exemple, l'obligation de fournir une redevance. Ce mélange de droit réel et d'obligation... existe encore en droit administratif ».

(1) Berthelemy. *Traité élémentaire de droit administratif*, 1908, pages 593-594.

Sur ce dernier point peut être, le classement semble ne point répondre complètement à la définition de la servitude administrative : comme celle décrite par le droit civil, il consiste exclusivement « *in pantiendo* ». Mais, comme la servitude administrative encore, il ne donne point lieu à indemnité et, par conséquent, il est permis de dire que c'est là une servitude établie par la loi, dans l'intérêt public, et régie par le droit administratif, ainsi qu'il résulte de l'article 650 § 2 : « tout ce qui concerne cette espèce de servitudes (servitudes établies par la loi, art. 649), est déterminé par des lois ou des règlements particuliers ».

Le classement constitue donc une servitude administrative « *sui generis* », à raison de son caractère contractuel, qui le distingue des autres servitudes administratives, de voirie, d'occupation temporaire, militaires, qui présentent une forme nettement obligatoire et impérative.

Cette servitude s'attache au fonds et le suit, en quelques mains qu'il vienne à passer dans la suite ; elle oblige passivement tous les héritiers et ayants droits divers.

Elle peut d'ailleurs comporter également des obligations actives à la charge du propriétaire, s'il en a été stipulé dans l'acte du classement.

Il nous faut examiner maintenant la procédure du classement ainsi caractérisé et défini.

Lorsqu'une délibération de la Commission a décidé de poursuivre le classement d'un site ou d'un monument naturel, le Préfet, président et organe

exécutif de la Commission, adresse aux divers propriétaires des formules d'acceptation, accompagnées du texte de la loi et d'un commentaire; il engage avec eux les pourparlers nécessaires et établit les bases du contrat au nom et avec l'approbation de la Commission.

Si les propriétaires consentent à s'engager, aux termes du § 2 de l'art. 3, « la propriété est classée par arrêté du Ministre de l'Instruction publique et de Beaux-Arts »; celui-ci, avant de prendre l'arrêté de classement devra s'assurer que les conditions exigées par la loi ont été effectivement remplies. Il notifie l'arrêté à la Commission départementale et aux intéressés.

Ceux-ci peuvent, s'ils s'estiment lésés par le classement, s'adresser au Ministre par voie de recours gracieux et lui demander de rapporter l'arrêté qu'ils contestent.

Aux termes de la loi du 13 juillet 1900, à l'expiration d'un délai de quatre mois à dater de la demande faite par lettre recommandée, le silence persistant gardé par le Ministre doit être interprété comme un refus, et le recours contentieux est alors ouvert devant le Conseil d'Etat contre la décision ministérielle selon les règles du droit commun.

Si les propriétaires refusent de prendre l'engagement demandé, « la Commission notifiera le refus au département et aux communes, sur le territoire desquels la propriété est située » (art 3 § 3); cette notification sera faite par l'intermédiaire du Préfet.

Enfin, dans son paragraphe dernier, l'article 4

prévoit la possibilité d'un déclassement qui « pourra avoir lieu dans les mêmes formes et sous les mêmes conditions que le classement ».

Cette disposition n'existait pas dans le texte primitif voté d'urgence à la Chambre; elle a été ajoutée au Sénat sur la proposition du rapporteur M. Maurice Faure qui s'exprimait ainsi : « Nous vous proposons de rendre possible le déclassement d'un site ou monument naturel classé, en prévision du cas exceptionnel où cette mesure aurait été reconnue nécessaire par la Commission; après un cataclysme par exemple, qui aurait détruit le caractère artistique du paysage ».

Il apparaît qu'à raison du caractère contractuel du classement, le déclassement doit constituer une clause additionnelle ou résolutoire du contrat intervenu entre les propriétaires et l'Administration.

Nous venons d'étudier, sous ses divers aspects, le classement contractuel ou volontaire, nous plaçant dans l'hypothèse du consentement des propriétaires intéressés.

S'ils refusent de prendre l'engagement qu'on leur propose, que va-t-on faire ?

Ici intervient l'article 4 de la loi de 1906, ainsi conçu :

« Le Préfet, au nom du département, ou le Maire, au nom de la commune pourra, en se conformant aux prescriptions de la loi du 3 mai 1841, poursuivre l'expropriation des propriétés désignées par la Commission comme susceptibles de classement ».

Nous voyons ici encore apparaître l'esprit nette-

ment décentralisateur qui a animé le législateur ; après avoir institué des Commissions départementales, il confie le soin de poursuivre les expropriations reconnues nécessaires aux magistrats locaux, préfets ou maires.

Il est nécessaire de rechercher ici, en l'absence de toute indication dans le texte de la loi, comme dans les travaux préparatoires, de quelle autorité émane l'initiative de l'expropriation à poursuivre.

L'article 4 semble accorder cette initiative au Préfet ou au Maire ; en pratique, cela paraît impossible puisque ces fonctionnaires ne peuvent engager de dépenses autres que celles prévues au budget départemental ou communal.

Il faudra donc, en réalité, que les Conseils compétents, Conseil général ou Conseil municipal, aient voté des fonds spécialement affectés à ce but, puisque l'expropriation ne peut avoir lieu que moyennant une juste et préalable indemnité, et ce sont là des dépenses facultatives ; par suite Préfet et Maire n'ont qu'un pouvoir éventuel, subordonné au bon vouloir des Assemblées locales.

Supposons cependant les autorités exécutives ayant reçu pouvoir d'engager les dépenses nécessaires et voyons si l'application en la matière de la loi du 3 mai 1841 soulève quelques difficultés.

Aux termes des articles 2 et 3 de cette loi, il doit d'abord être procédé à la déclaration d'utilité publique, sous forme de loi ou de décret, selon l'importance des travaux à exécuter.

Mais, en la matière, il ne s'agit nullement de tra-

vaux à exécuter ; doit-on alors, et sous quelle forme, procéder à la déclaration d'utilité publique ?

A raison des termes formels de l'article 4 de la loi de 1906, nous répondrons à cette question par l'affirmative. Il faut un acte déclaratif d'utilité et, par voie d'analogie, il semble que cet acte doive revêtir la forme d'un décret ; c'est la forme exigée pour les travaux d'importance secondaire, elle paraît devoir convenir dans notre cas, où il n'y a aucun travail à exécuter.

Bref, et pour résumer clairement la situation pratique résultant des articles 3 et 4 de la loi de 1906, voici quel sera l'ordre des formalités à poursuivre pour arriver au classement volontaire ou forcé d'un site :

1^o Délibération de la Commission départementale proposant le classement ;

2^o Offre faite aux propriétaires intéressés de souscrire au classement contractuel.

Ici, nous nous trouvons en présence d'une double hypothèse :

Les propriétaires acceptent le classement qui est rendu définitif par arrêté ministériel.

Les propriétaires refusent et alors le classement sera poursuivi malgré eux, par voie d'expropriation, moyennant l'accomplissement des formalités prévues par la loi de 1841 et, tout d'abord après déclaration d'utilité publique sous forme de décret, le Préfet ou le Maire assumant la charge des démarches à faire ; ce seront ces fonctionnaires qui, notamment, désigneront par arrêté préfectoral ou municipal

les propriétés particulières auxquelles l'expropriation sera applicable (art. 2 § 3 de la loi du 3 Mai 1841).

Si nous continuons à examiner l'application de la loi de 1841 à notre matière, nous nous trouvons en présence du titre II, intitulé « Mesures d'administration relatives à l'expropriation », qui institue une Commission siégeant à la Sous-Préfecture, chargée d'examiner le tracé des ingénieurs et d'y proposer toutes modifications jugées utiles.

Il nous apparaît qu'en l'espèce, il n'y a pas lieu de procéder à de pareilles formalités, dont l'unique raison d'être consiste dans l'existence de travaux à exécuter.

Sur le terrain de la loi de 1906, l'expropriation intervient dans un but uniquement conservateur et non plus créateur.

Signalons enfin une dernière question qui se pose au sujet de l'article 50 de la loi de 1841, qui prévoit la réquisition d'emprise totale lorsque partie d'un bâtiment ou les trois quart d'un terrain vont être expropriés.

Cette disposition est-elle applicable en notre matière ?

Nous le croyons : il y a tout d'abord une raison d'analogie, car, en ce qui concerne les monuments historiques, la question a été résolue affirmativement lors de la discussion au Sénat de la loi du 30 mars 1887, et les mobiles qui ont déterminé le législateur de 1841 se retrouvent intégralement ici.

Il y a lieu de ne pas laisser aux propriétaires des

parcelles infimes, dépourvues par suite de valeur commerciale ou d'exploitation.

Il nous restera à rechercher lorsque nous examinerons les résultats de la loi de 1906, si l'expropriation ainsi offerte aux communes et aux départements est vraiment une arme pratique, à raison des charges financières qu'elle entraîne et qui sont incompatibles trop souvent avec la modestie de certains budgets locaux.

Nous arrivons maintenant à l'article 5 de la loi ainsi rédigé :

ARTICLE 5

« Après l'établissement de la servitude, toute modification des lieux, sans l'autorisation prévue à l'article 3, sera punie d'une amende de cent francs (100 francs) à trois mille francs (3.000 fr.) ».

Cet article concerne uniquement les déprédations atteignant le site classé et émanant du propriétaire qui avait consenti au classement.

Il ne vise, ni les dommages résultant du fait d'un tiers, ni ceux qui atteindraient l'immeuble classé après expropriation ; la répression de ces infractions est prévue uniquement par les articles 434 et suivants du Code pénal relatifs aux dommages causés à la propriété immobilière d'autrui.

Le seul cas susceptible de l'application des pénalités prévues à l'article 5 est celui d'un propriétaire qui enfreindrait sans autorisation l'obligation « *non modificandi* » qu'il a contractée en souscrivant volontairement au classement.

Ces pénalités constituent non point la clause pénale prévue par les articles 1226 et suivants du Code civil, mais bien une amende, véritable sanction pénale d'un contrat d'ordre public, réparation du préjudice causé à l'intérêt général.

Toutefois, ainsi que nous le disions en étudiant les conséquences du caractère contractuel du classement volontaire, l'Administration pourra, parallèlement aux poursuites pénales, contraindre le contrevenant au rétablissement des lieux en leur état primitif, ou se faire autoriser à faire exécuter ces travaux à ses frais (art. 1143 du Code civil).

L'article 6 et dernier de la loi, la déclare applicable à l'Algérie.

CHAPITRE CINQUIÈME

Application et résultats de la loi de 1906

Nous venons, dans le chapitre précédent d'exposer l'économie de la loi de 1906 ; il nous faut maintenant examiner les résultats qu'a donnés sa mise en vigueur, afin de pouvoir formuler une appréciation fondée et esquisser le plan des réformes qui s'imposent.

Vers 1910, soit quatre ans après l'apparition de la loi, l'opinion publique se préoccupa de connaître les résultats, les premières applications du principe nouveau. Bien peu de sites, semblait-il, avaient bénéficié des mesures de protection, et l'on se demandait quelles pouvaient être les raisons du peu d'activité des pouvoirs publics.

La presse s'en mêla, et les journaux ouvrirent des enquêtes. Le « *Gil Blas* », notamment, chargeait un

de ses collaborateurs, M. Edouard Blanc (1), de rechercher auprès des diverses personnes compétentes, les causes de la situation.

L'on se demandait si l'Etat mettait tout l'empressement désirable à accueillir et à solutionner les propositions des Commissions départementales des sites, si certains départements n'étaient point favorisés, sans que ce choix fut bien justifié.

Les amis des paysages croyaient apercevoir dans l'application de la loi, un manque de méthode regrettable.

Il convenait de recueillir d'abord les explications de l'autorité compétente, de l'administration des Beaux-Arts.

Les fonctionnaires de la rue de Valois déclarèrent que la loi avait eu le grand mérite « de créer un mouvement d'opinion » selon l'expression même de M. Paul Léon, chef des services d'architecture.

Le résultat pouvait paraître médiocre, et même contestable, en ce sens que l'opinion publique avait évidemment entraîné la loi, au lieu de la suivre. Au reste, disait l'administration, aucune opposition n'existe de la part du gouvernement qui enregistre et réalise toutes les propositions de classement qui lui parviennent. Mais alors comment concilier le petit nombre des classements prononcés, avec l'activité des commissions des sites qui ont saisi le gouvernement de nombreux projets ?

(1) Voir « le Cuite du pittoresque », par Edouard Blanc, numéro du « *Gil Bals* » du 8 août 1910.

Cela s'explique, répondait l'administration ; c'est que les dossiers transmis ne sont pas, le plus souvent, conformes à toutes les formalités prescrites par la loi, d'où la nécessité de rectifications qui demandent un certain temps.

Les amis du pittoresque songeaient alors, qu'avec les délais ainsi accumulés, les paysages risquaient fort d'être totalement détruits ou gâtés, avant qu'une solution fut intervenue.

Mais on adressait encore d'autres critiques à l'administration et l'on s'étonnait qu'elle ne donnât pas l'exemple en classant les sites pittoresques du domaine public. Elle répondait imperturbablement « à quoi bon classer les propriétés de l'Etat ? Soyez bien assurés qu'il n'accordera aucune concession sur son domaine sans des motifs très sérieux ».

Devant cet optimisme catégorique, on ne pouvait évidemment que s'incliner, tout en gardant peut être quelque inquiétude et un peu de scepticisme.

Ces sentiments ne faisaient que s'accroître lorsque les fonctionnaires compétents, dûment consultés, déclaraient qu'au reste le système de l'expropriation était impossible pratiquement, et qu'il ne fallait pas songer davantage à diverses autres solutions proposées, telle que celle de l'expropriation de l'aspect (1), moyennant un revenu annuel versé par les communes aux intéressés. M. P. Léon ne cachait

(1) Proposition de M. Ferrand.

point « qu'en fait de subventions, le premier soin des communes serait d'en demander à l'Etat » qui, aurait-il pu ajouter, n'était pas disposé à en accorder, en raison de l'accroissement déjà si inquiétant de ses charges.

Somme toute, l'Administration indiquait, sans le formuler explicitement, que la loi présentait de graves lacunes et n'atteignait que très imparfaitement le but visé.

Les enquêteurs alors voulurent entendre un autre son de cloche et se rendirent au Touring-Club.

Le secrétaire général, M. Umbdenstock, déclara qu'il ne comptait guère sur de promptes réformes d'ensemble, la machine législative étant singulièrement lente à mettre en mouvement; il indiquait cependant certaines retouches utiles qui pourraient être assez facilement apportées à la loi de 1906. Il proposait d'étendre aux sites certaines dispositions de la loi de 1887 sur les monuments historiques; notamment l'article qui porte que tout immeuble proposé pour le classement ne peut être détruit, restauré ou réparé sans le consentement du Ministre de l'Instruction publique et des Beaux-Arts; il insistait en outre sur la nécessité d'impartir à l'accomplissement des formalités indispensables des délais très courts.

Et enfin, il préconisait l'octroi aux propriétaires qui souscriraient au classement contractuel de certains avantages, subventions analogues à celles que l'Etat accorde aux propriétaires de monuments historiques, ou dégrèvement de l'impôt foncier pour

les massifs boisés classés, toutes mesures susceptibles d'entraîner un plus grand nombre de classements, et très légitimes d'ailleurs en raison de la charge réelle imposée aux intéressés.

L'administration et les sociétés particulières déclaraient donc d'une manière plus ou moins formelle que la législation nouvelle ne donnait point les résultats qu'on croyait pouvoir en attendre.

Ces enquêtes, qui avaient puisé aux deux sources, officielle et privée, signalaient un certain nombre d'imperfections très réelles de la loi de 1906.

Depuis, l'expérience prolongée a permis de formuler d'autres critiques. Les renseignements que nous avons pu recueillir auprès de diverses sociétés privées, l'enquête que nous avons poursuivie auprès de diverses administrations préfectorales, notamment dans la région rhodanienne et en Bretagne, nous mettent à même de présenter l'ensemble et le détail des défauts que l'on peut relever dans la législation existante.]

L'impression première, et qui, d'ailleurs, ne fait que se confirmer lorsqu'on approfondit les résultats obtenus, est que la loi de 1906 n'a pas eu toute la portée, toute l'efficacité qu'on attendait de l'intervention législative. Les raisons de cet échec sont multiples et diverses : nous allons essayer de les classer afin de rendre plus claire notre critique.

Examinant d'abord les obstacles divers qu'a rencontrés la loi, appliquée dans un certain sens, nous aurons ensuite à rechercher si l'interprétation donnée était vraiment conforme à l'intention du législateur.

Les obstacles apparus lors de l'application de la législation nouvelle peuvent se ramener à deux groupes : les premiers, et ce sont les plus sérieux, tiennent à la nature des choses, à des causes profondes qui échappent à l'action de la loi comme à l'initiative individuelle. Les seconds tiennent exclusivement aux hommes.

Voyons d'abord le premier groupe.

Les deux grands obstacles ici sont le morcellement et l'enchevêtrement de la propriété privée.

Ce double phénomène a ses causes multiples et lointaines dans l'histoire et les mœurs de notre pays ; cette division extrême est une des caractéristiques de la propriété en France. Variable selon les régimes, mais toujours existante, elle constitue un singulier obstacle au classement des sites ; nous savons que le refus d'un seul propriétaire entraîne l'impossibilité de classer, sauf expropriation, or, le moindre coin pittoresque appartient le plus souvent à plusieurs personnes, parfois à un grand nombre.

Le fait a été mis en lumière d'une façon très nette et indiscutable, par l'enquête publiée en 1909 par le Ministère de l'Agriculture (Office de renseignements agricoles) sur la petite propriété rurale en France : deux catégories de constatations sont particulièrement intéressantes à signaler :

Le nombre des petits propriétaires est en augmentation dans 42 départements : il reste stationnaire dans 17 et diminue dans 13 (notamment dans le département de la Seine, où on signale l'envahissement de la bâtisse), enfin dans 15 départements,

la solution est complexe, à raison du caractère différent présenté par les diverses régions de chacun : c'est ainsi que, dans la Meurthe-et-Moselle, le nombre des petits propriétaires augmente dans la région agricole et diminue dans les pays de vignobles.

Mais ce qui est encore plus important à noter, c'est l'évolution de l'étendue occupée dans le territoire agricole par la petite propriété.

Elle est en augmentation dans 52 départements, à l'état stationnaire dans 19, en recul dans 5 seulement ; 11 départements présentent des solutions complexes pouvant se ramener en général à un progrès ou à un recul de faible importance.

Le morcellement est donc général et sans cesse croissant.

Nous n'en voulons citer qu'un seul exemple ; il est très caractéristique sans être aucunement exceptionnel.

C'est dans le département du Rhône, canton de Lamure, le bois de Touroux, qui appartient à 139 propriétaires différents ! le classement en est proposé, mais on peut dès lors le considérer comme impraticable, puisqu'un refus unique y peut mettre obstacle.

Le cas d'un semblable morcellement, n'est, nous le répétons, nullement exceptionnel ; les falaises et les landes bretonnes, dont beaucoup demanderaient à être protégées sont sous le même régime.

Nous sommes dès lors en présence d'un fait matériel, indépendant de la loi ; aussi bien n'adressons-

nous pour l'instant aucune critique à la législation de 1906.

Nous constatons l'obstacle, mais nous recherchons plus tard si, mieux appliquée, dans son vrai sens, la loi ne pourrait pas, sinon le détruire, du moins le neutraliser.

Arrivons maintenant au second groupe de difficultés; elles sont celles-là, plus contingentes, elles apparaissent moins irréductibles, elles tiennent aux hommes seuls, à leurs erreurs ou à leur mauvais vouloir.

Et d'abord, constatons que les agents exécutifs chargés d'appliquer la loi, ou ne lui ont pas accordé l'importance qu'elle méritait, ou n'ont pas apporté à sa mise en vigueur l'activité et l'énergie nécessaires.

Cette critique s'adresse, non point à l'administration préfectorale qui, en général, a, parmi ses préoccupations, donné la place qu'il convenait à la protection des paysages; elle vise surtout les autorités municipales.

Il faut reconnaître que, le plus souvent, les maires, chargés par le préfet de transmettre à leurs administrés les formules d'acceptation de classement, ont manqué d'empressement, ou même de bonne volonté. D'aucuns ont montré une hostilité très nette.

C'est ainsi que certain maire d'une commune du Rhône, ayant reçu de la préfecture un paquet assez important de formules à remettre à ses concitoyens, retourna presque immédiatement l'envoi en affir-

mant que nul de ses administrés ne consentirait à signer l'engagement demandé.

Il y a surtout là, croyons-nous, plutôt un enseignement à faire qu'une mauvaise volonté à vaincre.

Il semble que les magistrats municipaux n'aient pas compris toute l'importance du but à atteindre, et tout l'intérêt, même exclusivement communal, local, que présente la protection des sites.

Il appartiendrait alors aux préfets, par voie de circulaires, ou mieux, par communications verbales directes, de faire saisir aux maires d'une manière pratique et objective — nous ne saurions trop insister sur ce point — le but poursuivi, son urgence, ses avantages très réels pour les intérêts économiques locaux.

Peut-être pourrait-on ici recourir aux services des instituteurs. Beaucoup de ces modestes fonctionnaires s'intéressent profondément à la petite patrie (1) dans laquelle ils vivent, et l'on peut, semble-t-il, compter sur leur concours. Il leur faudrait intéresser, le plus simplement possible, à ces questions, les enfants qui leur sont confiés, en leur faisant saisir la

(1) Certains même se sont attachés à mettre à la portée des enfants les paysages et les caractéristiques diverses de la petite patrie, par la voie du livre. Nous pouvons citer ainsi le livre de lectures de MM. Bec et Trocan sur la région lyonnaise.

La même œuvre a été parfois entreprise par des professeurs de lycées ou de collèges, tels que M. Corcelle, qui a consacré un petit volume au département de l'Ain.

beauté des choses de la nature et en leur apprenant à être jalousement fiers des rochers qui dominent le village, des grands bois qui l'entourent ou du lac qui l'avoisine. Ce sentiment est facile à éveiller : il est déjà latent dans ces jeunes âmes. Après les enfants, ce sont les parents qu'il faut intéresser : là encore l'instituteur peut, croyons-nous, utilement intervenir, là encore la tâche n'est pas aussi lourde qu'on pourrait le penser. Le paysan de France a conscience, d'une manière un peu vague, mais néanmoins très certaine, de la beauté des paysages qui l'entourent et, le plus souvent, il supporte mal l'invasion de l'étranger et la destruction qui en résulte. Et il nous souvient de ce rude pêcheur breton qui, un soir d'été, de la terrasse de la Clarté, nous faisait admirer, en son naïf langage, les monstrueux « cailloux » de Ploumanach, ensanglantés par le couchant, et nous montrait en même temps, avec un inexprimable dédain et une sorte de colère, les ridicules et criardes villas qui déchirent et déshonorent le tapis d'ajoncs et de bruyères des landes !

Mais les obstacles les plus sérieux, sont ceux que l'on rencontre auprès des propriétaires intéressés.

Ils reçoivent, ainsi que nous l'avons déjà dit, des formules d'acceptation à signer, accompagnées du texte, brièvement commenté, de la loi de 1906, puis la Préfecture attend les réponses.

Mais il faut malheureusement constater, ainsi que nous l'écrivait l'aimable chef de la troisième division à la Préfecture des Côtes-du-Nord, que « sur dix propriétaires consultés, il y en a généralement deux

qui consentent, trois qui ne répondent pas, trois qui refusent et deux qui demandent à réfléchir », la moyenne est souvent encore moins satisfaisante : dans le département du Rhône, sur dix interpellés, il y en a bien cinq qui gardent le silence.

Dans ces conditions, on comprend les difficultés et le temps que comporte une solution. On pourrait remédier au second inconvénient en décidant que le silence d'un propriétaire, prolongé pendant un mois par exemple, équivaut à un refus.

Beaucoup de propriétaires ne répondent pas parce qu'ils n'ont point saisi la portée exacte de ce qu'on leur demande : il en est qui réclament des éclaircissements et s'inquiètent de connaître l'étendue de l'engagement qu'on les sollicite de souscrire.

Il y a là encore une éducation à faire, et l'on pourrait déjà remédier à cette difficulté en adressant aux intéressés un commentaire plus complet et plus pratique du texte législatif envoyé avec les formules.

Cet inconvénient est signalé à peu près partout : c'est ainsi que, dans le département du Rhône, le maire de Monsols s'est fait, à ce sujet, l'interprète de l'incertitude de ses administrés auprès du Préfet.

Parfois l'on se heurte à une administration qui défend des intérêts généraux divergents ; c'est par exemple le génie militaire, pour les sites signalés dans les zones dépendant de ses ouvrages. Ainsi, lorsqu'il fut question de classer aux environs de Lyon, la croix de Monthoux et le col de Rampon, le colonel directeur du génie fit savoir, qu'en raison des intérêts supérieurs de la défense nationale, il ne pouvait

s'engager à ne pas modifier l'aspect des terrains visés.

Remarquons toutefois qu'ici on n'a pas à craindre de sot vandalisme, et il paraît certain, en dehors même de tout engagement, que les administrations de l'Etat n'exécuteront sur leurs domaines, surtout quand le pittoresque en aura été signalé, que les travaux nécessaires au but d'intérêt général qu'elles poursuivent.

La grande majorité des propriétaires consultés, refuse de s'engager, ou garde un silence hostile; certains refus sont motivés, et la grande raison invoquée dans la plupart, sinon dans l'unanimité des cas, est que le fonds dont le classement est poursuivi, constitue l'unique ressource de son propriétaire, celui-ci entendant alors l'exploiter de la façon la plus rémunératrice, en toute liberté.

Et ici apparaît un vice important de la loi de 1906; aux charges très certaines qu'elle impose, elle n'offre la contre-partie d'aucun avantage. La satisfaction d'avoir coopéré à une œuvre d'intérêt général qu'il comprend mal, sera le seul bénéfice du paysan à qui l'on demande d'immobiliser son lopin de terre en un certain état! le désintéressement et le noble souci de la chose publique ne vont point, à notre époque, jusqu'à cette abnégation.

Il semble pourtant qu'en l'espèce, on eût pu s'inspirer des précédents.

La loi du 30 mars 1887 sur les monuments historiques, ou plus exactement le décret portant règlement d'administration publique pour son exécution,

prévoit l'accord facultatif aux propriétaires d'une subvention de l'Etat, du département, de la commune, pour travaux confortatifs. S'inspirant de cette disposition, la loi de 1906 aurait pu offrir aux propriétaires, en compensation, un dégrèvement d'impôts, qui, sans charger beaucoup le budget, aurait très certainement entraîné de nouveaux consentements. C'est, au reste, une question que nous examinerons plus complètement au chapitre des réformes.

Signalons encore, et cet inconvénient a déjà été relevé par le Touring-Club, que la loi n'impartit aucun délai pour l'accomplissement des différentes formalités prescrites, notamment pour l'édiction de l'arrêté de classement; de sorte que, pendant que l'affaire est à l'étude, le site à protéger pourrait être irrémédiablement détruit.

Nous avons jusqu'ici examiné les difficultés que soulève le classement contractuel volontaire. Mais nous savons, qu'en cas de refus des propriétaires, les départements ou les communes peuvent, aux termes de l'article 4 de la loi de 1906, recourir au classement forcé par voie d'expropriation.

Ici apparaît le second vice grave de la loi nouvelle : l'expropriation est une opération fort onéreuse ; qui en supportera les charges ? ce doit être évidemment la commune ou le département qui a pris l'initiative des poursuites.

Théoriquement d'abord, la solution est défectueuse, injuste même : les sites et monuments pittoresques sont un patrimoine national et il apparaît

que l'Etat doit, lui aussi, supporter pour partie les frais de leur conservation.

Pratiquement, départements et communes doivent renoncer à user de l'expropriation, arme trop onéreuse pour leurs faibles ressources. Nos budgets locaux sont pauvres et ne se bouclent le plus souvent qu'à grand peine ; on ne saurait leur demander de faire place à des dépenses d'art, quand la vie matérielle, nécessaire de la circonscription est si péniblement assurée.

Par un hasard regrettable, il se trouve même que les régions les plus pauvres sont celles qui auraient le plus besoin de protection : j'ai nommé les départements bretons et alpins.

Au reste, les plus riches ne sauraient, en raison de l'extrême cherté du procédé recourir trop souvent à l'expropriation.

Remarquons par ailleurs qu'avec la procédure financière départementale, des fonds ne sauraient être appliqués à la protection des sites, que sur affectation spéciale, dans les limites de la loi de finances annuelle, ce qui nécessite de longs délais pendant lesquels les paysages peuvent courir de grands dangers.

Mais, dira-t-on, en vertu même du principe théorique posé précédemment, l'Etat devra secourir départements et communes par ses subventions. Malheureusement, le budget de l'Etat est autant, sinon plus, grevé que les autres ; il atteint un chiffre formidable, se solde chaque année par des déficits inquiétants, et ne saurait s'enfler démesurément.

Il faut donc, sur ce point, conclure à l'impossibilité, dans la majorité des cas, de recourir à l'expropriation.

Nous avons ainsi dégagé les principaux défauts de la législation nouvelle apparus avec l'expérience.

Deux de ces vices sont graves et méritent d'être retenus : manque de compensations aux charges nées du classement volontaire entraînant l'échec de celui-ci ; impossibilité pratique d'user du classement forcé par expropriation.

Il nous faut maintenant, et c'est la seconde partie de notre travail de critique, rechercher si la loi a bien été appliquée et interprétée dans le sens où l'avait conçue le législateur, dans le sens où l'on en pouvait tirer le parti le plus complet et le plus utile.

Lorsque, dans un chapitre précédent, nous avons recherché quelles étaient les caractéristiques du classement volontaire, nous avons été amenés à dire qu'il se présentait comme un acte contractuel librement débattu et consenti par les parties. Cette assertion n'est pas seulement une opinion personnelle basée sur l'analyse des textes : c'est l'expression même de la volonté réfléchie du législateur, telle qu'elle ressort des travaux préparatoires, et nous avons cité à ce sujet les paroles de M. le sénateur Maurice Faure, rapporteur de la loi, insistant sur ce point « dans l'intérêt même, disait-il, de l'application facile et normale de la loi ».

Application facile ? Il est certain que bien des propriétaires, assurés de pouvoir conserver un certain usage de l'immeuble classé, auraient facilement

souscrit à l'engagement qu'on leur demandait de prendre. On pouvait compter que le propriétaire d'un bois s'engagerait à ne point l'abattre, pourvu qu'il lui fut loisible d'y pratiquer les coupes normales d'exploitation, de conserver en un mot l'usage et le revenu de sa chose.

Application normale ? évidemment, puisque le but du législateur était d'interdire l'« abus » du droit de propriété, non de frapper la chose d'indisponibilité totale aux mains de son propriétaire, et encore parce que les précédents militaient en ce sens ; c'est qu'en effet, en vertu de la loi de 1887, intelligemment appliquée, les propriétaires de monuments historiques ont pu se réserver certains droits d'usage, notamment le droit d'habitation et d'aménagement intérieur.

Au lieu de cela, comment a-t-on procédé ? Ainsi que nous l'exposons, on a adressé aux intéressés des sèches formules à signer, accompagnées du texte de la loi, sans un mot, sans un commentaire, qui leur fit connaître leur droit de débattre les clauses du contrat à intervenir et de stipuler à leur avantage certaines réserves.

Le résultat ne s'est pas fait attendre ; bien rares ont été ceux qui ont consenti à accepter des charges réelles dénuées de toute compensation. L'on remarquera, en effet, que les classements déjà opérés visent le plus souvent des propriétés communales ou départementales ; au reste la brièveté de la liste démontre nettement le peu de succès de la loi.

Le premier classement est celui de l'île de Bréhat,

dans le département des Côtes-du-Nord, intervenu le 13 juillet 1907.

Il y eut alors un cri de joie parmi tous ceux qui admiraient ce joyau des côtes bretonnes. Malheureusement, si l'on examine les conditions dans lesquelles est intervenu ce premier classement, on reconnaît que la protection assurée est très restreinte.

C'est ce que constatait le distingué secrétaire de la Commission départementale des Côtes-du Nord, M. Carmejeanne, dans une étude que nous avons déjà citée (1).

Sur un vœu du Conseil municipal demandant de classer l'île entière, la Commission émettait un avis favorable, et le ministre prononçait le classement ; malheureusement, on avait, dans un empressement évidemment louable, oublié de consulter les très nombreux propriétaires de l'île.

Le classement ne vaut donc plus que pour la caserne, le fort, les sémaphores, phares et terrains en dépendant que l'Etat possède à Bréhat.

Le nombre des classements opérés était, en décembre 1911, le suivant :

Ain, 11. — 8 propriétés communales, 1 privée, 2 mixtes.

Corse, 1. — Propriété de l'Etat.

(1) Sites et monuments, dans le journal le « Réveil des Côtes du Nord », numéro du 4 septembre 1911.

Côtes-du-Nord, 1. — Propriété de l'Etat (île de Bréhat. Nous venons d'exposer cette situation).

Finistère, 12. — 9 propriétés privées, 1 communale, 2 mixtes.

Haute-Loire, 2. — 1 propriété de l'Etat.

Hautes-Alpes, 3. — Propriétés communales.

Ille-et-Vilaine. — 1 propriété privée.

Jura, 2. — 1 propriété communale, 1 départementale.

Loire. — 1 propriété départementale.

Loir-et-Cher, 2. — 1 propriété départementale, 1 communale.

Lot-et-Garonne. — 1 propriété communale.

Manche. — 1 propriété communale.

Meurthe-et-Moselle. — 1 propriété mixte.

Morbihan. — 3 propriétés privées.

Orne, 3. — 1 propriété privée.

Pas-de-Calais. — 1 propriété communale.

Puy-de-Dôme. — 1 propriété communale.

Saône-et-Loire, 7. — 5 propriétés communales, 2 privées.

Haute-Savoie, 16. — 13 propriétés communales, 3 privées.

Seine, 4. — 3 propriétés communales, 1 privée.

Seine-et-Oise. — 1 propriété privée.

Deux-Sèvres, 7. — 3 propriétés privées, 3 communales.

Vosges, 14. — 12 propriétés communales, 2 privées.

Il convient de signaler ici un fait assez curieux qui s'est produit dans plusieurs classements et qui est appelé à se renouveler ; c'est l'enchevêtrement de la protection des sites naturels et de celle des monuments d'origine humaine.

C'est ainsi qu'on a classé le 9 septembre 1909 dans le Finistère un bouquet d'arbres entourant la chapelle de Sainte-Anne-en-Fouesnant ; en août 1911, dans le Pas-de-Calais, il était question, à la Commission des sites, de proposer le classement comme paysage pittoresque du château de Tournehem, mais le Conseil municipal a demandé que la vieille partie du château fut classée comme monument historique, afin de pouvoir bénéficier d'une subvention de l'Etat.

C'est encore, dans le Rhône, la chapelle et le piton de Saint-Vincent d'Agnay dont le classement est actuellement poursuivi.

Il semble qu'il y aurait lieu, dans les cas évidemment très fréquents, où une construction fait partie intégrante d'un paysage à conserver, de prévoir des classements mixtes, permettant d'affecter au bâtiment une subvention pour travaux d'entretien, s'il paraît en nécessiter à raison de l'intérêt qu'il peut présenter.

Quoiqu'il en soit, en présence des résultats évidemment très médiocres obtenus sous l'empire de la loi de 1906, il nous faut conclure en attribuant son quasi-échec aux deux vices qu'elle porte en elle, et à

la manière aussi défectueuse què peu conforme au vœu du législateur dont elle a été appliquée.

Nous ne saurions clore ce chapitre sans citer deux autres textes de loi, qui viennent, sur des points de détail, compléter l'œuvre de protection des paysages.

C'est d'abord l'article 19 de la loi du 19 mai 1906 sur la distribution des forces d'énergie électrique, ainsi conçu :

« Des arrêtés pris par le Ministre des Travaux publics et le Ministre du Commerce et de l'Industrie, des Postes et des Télégraphes, après avis du Comité d'électricité, déterminent les conditions techniques auxquelles devront satisfaire les distributions d'énergie au point de vue de la sécurité des personnes et des services publics intéressés, *ainsi qu'au point de vue de la protection des paysages*. Ces conditions seront soumises à une revision annuelle ».

Cet article fut ajouté au texte primitif de la loi, sur amendement de M. Charles Beauquier, l'actif président de la Société pour la protection des Paysages.

Il semble que la mission d'examiner les cas prévus par cet article revienne implicitement aux Commissions départementales des sites.

C'est encore à M. Beauquier, qui s'est fait, en France, l'apôtre de la défense des beautés naturelles, qu'est due la très importante loi du 20 avril 1910 sur les abus de l'Affiche-Réclame ; ses articles sont ainsi conçus :

« ARTICLE PREMIER. — L'affichage est interdit sur les édifices, monuments naturels et dans les paysages et sites classés.

Il l'est également autour des dits édifices, monuments, sites et paysages, dans un périmètre qui sera, dans chaque cas particulier, déterminé par un arrêté préfectoral sur avis conforme de la Commission départementale des sites.

« ART. 2. — En dehors des cas prévus par l'article premier, le préfet pourra, sur avis de la Commission départementale des sites, prendre un arrêté interdisant l'affichage *toutes les fois que l'exigera la beauté ou la conservation des édifices, monuments, sites et paysages.*

« ART. 3. — Tout affichage contraire à l'arrêté préfectoral pris en conformité de la présente loi sera puni d'une amende de 100 à 300 francs.

« ART. 4. — La présente loi est applicable à l'Algérie.

« ART. 5. — Un règlement d'administration publique déterminera la procédure et les détails d'application de la présente loi ».

Ce texte vient heureusement compléter les précédents, il réalise la centralisation aux mains de la Commission départementale des sites de tous les pouvoirs de protection. C'est un système auquel on ne peut que souscrire (1).

(1) Il convient de signaler ici l'idée intéressante de

Il nous restera maintenant à rechercher quelles modifications peuvent être utilement apportées au texte central, à la loi du 21 avril 1906, quelles réformes il appartient d'entreprendre afin de donner à la protection des paysages toute l'efficacité et toute l'ampleur nécessaires.

Mais auparavant, il nous paraît indispensable de jeter un coup d'œil sur l'état de la question à l'étranger, un examen de la législation comparée ne pouvant qu'illustrer notre sujet et nous fournir des exemples à méditer, sinon à suivre.

M. d'Orgeval qui, dans le bulletin du Touring-Club de mai 1912, proposait de frapper les « affiches-écrans » d'une taxe tellement lourde qu'elle deviendrait prohibitive : le timbre à apposer serait d'un prix d'autant plus élevé que l'affiche serait plus grande.

CHAPITRE SIXIÈME

L'état de la question à l'Etranger

Une étude telle que celle que nous poursuivons ici, ne saurait être complète sans un examen, si bref soit-il, de l'état de la question à l'Etranger. La protection des paysages a, en effet, une importance et s'inspire de principes qui dépassent les bornes d'une nation. Elle est nettement internationale : la preuve en est qu'un Congrès international a examiné cette question à Paris en octobre 1909.

Ce chapitre se place logiquement avant l'étude des modifications à apporter à nos textes français : c'est qu'en effet, de l'examen de la législation étrangère peuvent naître des idées et des exemples propres à éclairer cette importante question des réformes.

Nous allons maintenant exposer, dans chacun des

principaux pays étrangers, quelle a été l'action, soit officielle, soit privée pour la protection des paysages.

ALLEMAGNE

L'initiative privée est représentée, dans l'Empire allemand, par une très importante Société, la ligue du « Heimatschutz » fondée à l'instigation du professeur Rudolf, à Dresde, en 1904. Présidée par le professeur Schultze-Naumburg, c'est une association de personnes privées qui se propose de veiller à la protection esthétique de la patrie, de la manière la plus large et la plus complète. Son action s'étend à tout ce qui, dans la civilisation moderne internationale, pourrait menacer la tradition nationale ou locale : c'est ainsi qu'elle favorise la conservation des costumes, des fêtes et des mœurs du peuple.

Elle compte 15 filiales provinciales, auxquelles se sont jointes récemment, en 1909, celles d'Autriche dès leur constitution.

Il existe, en outre, d'autres Sociétés dans le cadre plus restreint des divers Etats fédéraux.

Sur le terrain législatif, des résultats très importants ont été obtenus.

Le Code pénal d'Empire prévoit des pénalités très sévères contre les délits forestiers : selon l'article 308, ceux qui ont mis le feu à des forêts sont punis des travaux forcés, et l'article 368 dispose que, quiconque aura allumé une lumière, sans intention criminelle, dans un bois ou une bruyère, sera puni d'une amende. La même peine frappe celui qui, sans auto-

risation, traverse un bois de réserve ou un pâturage clos.

En outre, les lois particulières des états répriment tous les délits forestiers, et beaucoup de lois spéciales réglementent la culture forestière. En particulier en Prusse et en Wurtemberg, les travaux susceptibles d'entraîner des déboisements sont surveillés de très près (1).

Parmi les lois qui ont trait à la protection des paysages proprement dite, citons :

Les lois prussiennes du 2 juin 1902 et du 15 juillet 1907 contre l'enlaidissement des villes et des paysages : la police municipale est compétente et des règlements locaux peuvent intervenir, après ratification de la Délégation de district.

La loi saxonne du 10 mars 1909.

La loi du duché de Saxe-Cobourg du 8 avril 1909.

Le grand duché de Hesse possède une ordonnance très complète sur la question, datée du 16 juillet 1902; elle organise une sorte de classement des sites naturels, par l'administration préfectorale sur proposition du Ministère des finances (section des affaires forestières et d'économie politique). Tous les travaux devant toucher aux sites ainsi protégés sont soumis à l'autorisation préalable des préfets (art. 33 et 34).

Ceux-ci en outre, et dans tous l'Empire, peuvent

(1) Nous avons bien aussi en France un Code forestier qui prévoit et punit divers délits. Mais l'application en est malheureusement loin d'être aussi effectivement rigoureuse qu'en Allemagne.

réglementer, par ordonnance, les constructions dans les villages de leurs circonscriptions.

Toutes les lois précitées contiennent des dispositions contre les affiches-réclames et les inscriptions diverses.

Parmi les résultats pratiques obtenus, grâce à cette législation, signalons le refus concerté des gouvernements prussien et saxon d'autoriser l'établissement d'un funiculaire dans le Hartz : on a ainsi épargné un ridicule outrage aux sites célèbres de la fantastique montagne, chantée dans les contes d'Hoffmann et dans Faust.

Notons enfin que l'initiative privée semble, en Allemagne, s'orienter également vers la création de parcs et espaces réservés. C'est le but que s'est proposé la Société d'embellissement d'Elberfeld fondée en 1870 ; toutes les collines boisées qui entourent la ville lui appartiennent et, en 1907, elle a consacré 5.000 marks à l'aménagement de parcs et 32.000 à l'achat de forêts.

ANGLETERRE

De nombreuses sociétés privées existent en ce pays. Citons d'abord la « Société pour la protection des commons (terrains vagues) et des sentiers ». Elle a pu sauver et placer sous le contrôle de fonctionnaires spéciaux 40.000 hectares de terrains libres, grâce à la découverte dans la vieille loi manoriale anglaise d'un principe permettant d'empêcher la clôture des terres banales. « Il y a soixante ans, disait Monsieur

Richardson-Evans dans son rapport au Congrès international de Paris, on admettait en pratique que le seigneur du manoir possédait les terrains vagues (commons)... l'accroissement de la population donna naturellement de la valeur à ces terres... et sans cesse, de nouvelles portions étaient entourées de clôtures... il vint à l'esprit de quelques juristes soucieux du bien public, que ce clôturage ne pouvait pas avoir lieu juridiquement sans le consentement d'une certaine classe de tenanciers des manoirs désignés sous le nom de *copyholders* ; en acquérant des droits de *copyhold*, on pouvait faire échec au projet... ». C'est ce qu'a fait la Société.

Citons encore « le Trust national des endroits d'intérêt historique ou de beauté naturelle » qui cherche à obtenir des dons de terres.

Ce mouvement revêt en Angleterre un caractère spécialement actif, en raison des attraites que présente pour les anglais, la vie en plein air dont ils ont l'habitude immémoriale et à laquelle, tous, riches ou pauvres, consacrent leurs moments de loisir. M. Richardson-Evans disait, dans le rapport précité « bien que la plupart des citoyens n'aient pas une perception délicate des nuances dans la beauté des paysages, ils adorent la campagne » ; et M. de Bernhardt (1), ainsi que tous les voyageurs qui ont parcouru l'Angleterre, a tracé un tableau saisissant de la fièvre d'exode qui s'empare de tous les Anglais

(1) Londres et la vie à Londres.

le samedi soir, dès que leurs comptoirs ou leurs clubs sont fermés.

Dans beaucoup de villes se sont formées des sociétés pour la création de cités jardins (garden-city ou garden-suburb) : elles présentent un caractère philanthropique, mais s'inspirent également de considérations d'ordre esthétique.

En ce qui concerne les forêts, une Commission royale s'est prononcée en faveur d'un système national de plantations : signalons ici l'œuvre très intéressante d'une société privée qui, dans les Midlands, s'occupe du boisement des monticules ou des excavations laissées par les travaux miniers (1).

Enfin un texte législatif important est intervenu : c'est le « bill » du 28 août 1907. Il donne pouvoir aux autorités locales, conseils municipaux des villes et conseils des comtés, en vue d'empêcher l'enlaidissement par la réclame, des paysages naturels et des jardins publics : ces règlements locaux ou « *byelaws* » doivent être approuvés par le « *Home office* » ou Ministère de l'intérieur.

Certaines cités ont obtenu des bills spéciaux, leur conférant des pouvoirs de contrôle plus étendus. Il convient d'ajouter que, dans certaines lois sur les chemins de fer, il est interdit aux Compagnies d'utiliser leurs ponts ou leurs constructions dans un but de réclame.

(1) Voir sur ce point la législation belge (loi de novembre 1911).

Citons enfin, les lois spéciales qui prohibent l'extermination des oiseaux sauvages (1). Nous pouvons y rattacher les dispositions très sévères qu'a prises le Gouvernement anglais, dans ses colonies et notamment dans le Centre Afrique pour mettre un terme à la destruction rapide des animaux sauvages. Il y est parvenu d'une manière assez originale, en délivrant, à des prix élevés, des permis de chasse qui énumèrent d'une façon stricte et limitative le nombre et l'espèce des animaux que le titulaire a le droit de tuer. On pense ainsi enrayer la disparition de certaines espèces, notamment des éléphants devenus fort rares.

AUTRICHE

Le mouvement pour la protection des paysages est très récent en Autriche : néanmoins il existe déjà un certain nombre de sociétés à Insbrück, Salzburg, Spalato et en Bohême, ainsi que des filiales du « Bund Heimatschutz » allemand.

La législation actuelle comprend quelques lois destinées à protéger les plantes rares.

En outre, la protection des forêts est assez efficacement réalisée. Le Code forestier du 3 décembre 1852 interdit les défrichements à peine d'amende et de reboisement forcé. Les forêts présentant une

(1) Des sociétés privées ont acquis des îles du littoral pour assurer la sauvegarde, la nidification et la reproduction des oiseaux de mer migrants.

défense utile contre les cataclysmes sont mises « en ban » c'est-à-dire soustraites à l'administration des propriétaires et soumises à un régime spécial.

En outre, des lois particulières régissent les régions montagneuses du Tyrol et de la Carinthie, elles soumettent les coupes à blanc à une déclaration préalable susceptible d'opposition.

Le Ministère des Travaux publics, récemment créé, prépare un projet de loi d'ensemble. S'occupant de tout ce qui touche au tourisme, et répondant aux vœux de l'opinion publique, il est à plusieurs reprises intervenu officieusement pour obtenir la conservation de sites menacés.

BELGIQUE

La Belgique est entrée résolument dans la voie de l'intervention : tous ont, en ce pays, conscience de la nécessité de protéger leurs paysages si diversement beaux. Ainsi que le disait M. Destrée à la Chambre des Représentants : « un matin en Ardennes quand les brouillards légers sont comme des écharpes éparses dans les vallées, un soleil couchant en Campine avec des éclats d'or et de sang refletés dans les mares, un hiver dans la forêt de Soignes, ou un flambant été sur la dune, sont autant de spectacles magnifiques pour lesquels on ne saurait avoir trop de filiale tendresse » et le grand écrivain national, Rodenbach, a décrit avec amour les rivages de la mer du Nord (1).

(1) Rodenbach « En exil ».

« Tragique et incontentée, sans îlots ni récifs, mer unie et vierge, couleur des ciels de novembre et des pierres de tombes, d'un gris inaltérable et implacable ».

Pour la défense de ce patrimoine national, des sociétés nombreuses se sont fondées.

Citons d'abord et au premier rang, la Société nationale pour la protection des sites et monuments, puis la Société fondée à Namur pour la protection des rives de la Meuse, la Commission gouvernementale réunie à Spa et qui s'occupe spécialement des forêts de la région et la Société « les Amis de la forêt de Soignes ».

Sur le terrain législatif, deux textes déjà sont en vigueur : c'est d'abord la loi du 26 octobre 1909 sur les affiches-réclames, qui, encore qu'elle présente un caractère nettement fiscal, doit cependant avoir d'heureux résultats au point de vue de la protection de la nature.

C'est ensuite la loi de novembre 1911 votée sur la proposition de MM. Destrée et Carton de Wiart, membres de la Chambre des Représentants du Royaume. En voici le texte essentiel (article premier) :

« Tout exploitant qui modifiera l'aspect visible du sol sera tenu, aussitôt ses travaux achevés, et si possible à mesure de leur achèvement partiel successif, de réparer le dommage causé à la beauté du paysage, notamment en faisant les plantations nécessaires, à couvrir d'un manteau de verdure les exca-

vations, déblais ou remblais qu'il laissera subsister d'une manière permanente ».

L'exploitant, au cas de refus, peut être contraint par voie de justice ; les travaux seront exécutés à ses frais.

Cette loi vient heureusement réparer les dommages causés au pittoresque du pays par la présence d'anciens travaux miniers abandonnés et offrant aux regards des crevasses béantes ou des monticules dénudés.

Parmi les projets de loi déposés, citons l'avant-projet très complet de M. de Munck relatif à la protection des immeubles dont la conservation est de nature à intéresser l'histoire, l'archéologie, l'art, les sciences ou le pittoresque. Les articles 1 et 2 disposent que la Commission royale dressera, par province, une liste des immeubles à protéger, et qu'il sera statué sur leur classement par arrêté royal, après avis de la Délégation permanente provinciale et des autorités administratives qui ont l'immeuble dans leurs attributions.

Enfin en 1908, le ministre des Sciences et Arts a fait étudier le projet d'une réserve sur le Haut plateau de la Baraque-Michel, à raison de la flore et de la faune particulières de cette région.

ETATS-UNIS D'AMÉRIQUE

Les différents Etats de l'Union, et subsidiairement les autorités locales, ont tous pouvoirs en matière de protection des sites et paysages : on a

surtout combattu les affiches-réclames qui sont l'objet de réglementations diverses.

En outre, on s'est préoccupé de protéger les célèbres chûtes du Niagara contre les envahissements de plus en plus menaçants des industriels qui y venaient puiser la force motrice : un accord avec le gouvernement du Canada a été conclu dans ce sens.

Mais les tendances aux Etats-Unis, sont nettement orientées vers la création de parcs ou de réserves, d'étendue considérable, contenant des sites très divers et caractéristiques, dont la conservation intégrale est assurée.

Beaucoup d'Etats, notamment ceux de Pensylvanie, Colorado, Californie, Michigan, ont créé de ces parcs, ainsi que des réserves forestières.

Il existe, en outre, douze parcs nationaux : le plus ancien, le plus étendu et le plus célèbre est celui de Yellowstone, ainsi appelé du nom d'une rivière qui y prend sa source.

Cette région avait été parcourue par diverses missions et il faut citer les voyages de Doane et Langford en 1870, de Langford en 1872, du docteur Hayden au cours des années 1871, 1872, 1873. A la suite des relations dressées par ces voyageurs, la Chambre des Représentants fut saisie d'un projet de loi, et le rapport présenté le 27 février 1872 proposa de créer, vers les sources du Yellowstone et du Missouri, un parc national d'une étendue de cinquante-cinq milles sur soixante-cinq. « A une époque géologique relativement moderne, disait le rapporteur, la région a été le théâtre des phénomènes volcaniques les plus

prodigieux qui se soient produits dans notre pays ; les sources d'eau chaudes et les geysers qui s'y rencontrent représentent la période de terminaison de ces phénomènes. »

Le 1^{er} mars 1872 fut votée la loi créant le Parc national et le plaçant sous l'administration directe du Secrétaire de l'Intérieur, chargé de prendre toutes les mesures de conservation et d'aménagement qui seraient jugées nécessaires.

Toutes les missions qui ont exploré ce qui devait être le Parc national ont décrit avec admiration ses sites grandioses et uniques (1) : ce sont des pétrifications d'arbres où « les parties intérieures des troncs partiellement détruites sont garnies de cristaux de couleur améthyste » ; c'est le « Jardin des Dieux, enceinte immense où sont semés de la façon la plus étrange des rochers isolés aux formes fantastiques ». Puis l'on s'engage dans le grand « cañon » de la Yellowstone « aux parois couleur de soufre, couronnées de forêts », pour arriver à la grande cataracte de la même rivière, « saut brusque de cent quinze pieds... que l'on observe d'un promontoire de lave suspendu sur le bassin inférieur. » Le voyageur traverse d'immenses forêts, aux plantes vertes et luxuriantes, et parvient à la vallée de la « Firehole, domaine du Roi du Feu », entourée de montagnes de lave noire chargées de bois, emplies de geysers aux noms expressifs : le « Géant », l'« Eventail », et de formations cal-

(1) *Tour du Monde*, 1874.

caires aux aspects singuliers, telles que le « Château-fort » creusé « d'embrasures en roc couleur de rose... au cratère bordé et garni d'un glacis couleur safran. »

C'est donc un ensemble de paysages vraiment unique, une œuvre admirable et séculaire de la nature, et le gouvernement américain a compris toute l'importance qu'il convenait d'attacher à la protection de ce patrimoine national.

Le parc, d'autre part, contient de nombreuses espèces animales, partout ailleurs traquées et en voie de disparition : ce sont des troupeaux de cerfs wapitis et d'élans, des ours, des castors qui ont pu, dans cet asile, exercer leur industrie avec une perfection qu'admirèrent en 1872 Langford et ses compagnons. « Ceux de nos compagnons, dit le voyageur, qui n'avaient jamais vu de pareils travaux étaient extrêmement surpris de la grandeur des arbres que les castors avaient abattus pour les aider dans leurs constructions... l'industrie et la dextérité mécanique de ces animaux sont au-dessus de tout ce que l'on peut croire. »

Par ailleurs, le gouvernement américain a pris diverses autres mesures concernant la protection des animaux rares : des « réserves » spéciales abritent les derniers bisons, et en 1903 un décret du président Roosevelt a classé comme réserve fédérale l'île des Pélicans, dans la rivière Indienne, sur la côte orientale de la Floride, assurant ainsi la con-

·servation des pélicans blancs et bruns menacés par
« le caprice des élégantes » (1).

On a également pris des mesures pour enrayer
la destruction des otaries, dont la capture a été ré-
glementée, la chasse pélagique étant interdite.

D'autres parcs nationaux seront sans doute créés
à la suite des travaux de la « Mission géologique et
topographique pour l'exploration des territoires des
Etats-Unis », fondée vers 1873, sous la présidence
du docteur Hayden et dotée d'une subvention de
quatre-vingt-quinze mille dollars.

HONGRIE

La législation forestière de ce pays a été remar-
quablement comprise et organisée. C'est que le
pays magyar présente une superficie forestière con-
sidérable, 9.074.100 hectares, soit 28,3 % par rap-
port aux autres cultures.

« La loi XXXVI de 1879, dit M. Morel, forme
un véritable Code forestier ». Elle distingue les
forêts de protection et les forêts ordinaires. Sont
classées dans la première catégorie les forêts situées
sur les terrains alpestres, ou susceptibles d'empêcher
les éboulements, d'arrêter les torrents et les vents
dangereux. Leur mode de jouissance doit être ap-
prouvée par l'administration, et tout défrichement
y est totalement interdit.

(1) Voir le rapport précité de M. de Clermont, au Congrès
de Paris, p. 135.

Cette prohibition s'étend aux forêts ordinaires :

« a) Dont la suppression favoriserait l'extension du sable mouvant ;

b) Dont le sol ne se prêterait pas d'une façon durable à un autre genre de culture (terre arable, prés, jardins, ou vignoble) (1). »

Les forêts de protection sont encore protégées contre le parcours des animaux qui peut être totalement interdit par la « mise en défens ».

Le reboisement est obligatoire pour toutes les forêts où le défrichement est interdit : les propriétaires y sont aidés par diverses faveurs, franchise d'impôts ou, du moins, dégrèvement partiel, distribution de plants et graines, subventions ou avances de fonds diverses.

Les dangers résultant du feu ont été prévus : il n'est permis d'allumer de feux dans les forêts ou dans leurs alentours immédiats que sous certaines conditions et pour certains usages : l'autorité forestière peut même, en cas de sécheresse, suspendre complètement ce droit déjà si réduit.

Cette législation rigoureuse paraît efficace et ne peut manquer d'assurer, dit M. Madelin « par le maintien intégral de l'état boisé, l'avenir et peut être le salut du pays ».

Au reste, ces questions de protection sont en Hongrie, l'objet de l'attention générale et des dis-

(1) Voir la thèse de M. Jules Madelin, déjà citée.

cussions les plus sérieuses : c'est ce qu'a remarquablement démontré M. le professeur Gonnard, dans un article intitulé « la défense du sol en Hongrie » (1).

ITALIE

La loi du 12 juin 1902 édicte des mesures pour la protection et la conservation des immeubles et objets mobiliers ayant une valeur d'art ou d'antiquité : elle réserve notamment au gouvernement, en cas de mise en vente, un droit de préemption, à parité de conditions (article 6) et lui donne pouvoir d'exproprier (article 7).

La préoccupation de la sauvegarde des seuls monuments paraît avoir été et être encore dominante en Italie ; toutefois, en 1905, le Ministre de l'Agriculture a obtenu une loi spéciale pour la protection de la fameuse « *pineta* » de Ravenne, célébrée par de Vogüé « ... là aussi une grandeur historique s'évanouit ; la forêt s'est dépeuplée comme la cité, les vieux pins parasols ont succombé à quelques hivers trop durs, il est reste de beaux rideaux déchirés ; ça et là, sur les dunes, des fûts isolés se dressent à l'horizon, pareils aux colonnes épargnées dans la ruine d'un temple antique ... l'enchantement de la Pineta ravagée suffit encore à justifier le choix de Dante ; c'est là qu'il a placé l'entrée du Paradis terrestre, c'est elle qu'il dépeint « l'antique, la divine forêt épaisse et vivante, où le sol embaumait de

(1) Voir la *Revue d'Economie politique* (octobre 1908).

toutes parts, où l'air doux, sans changement, touchait le front comme les coups légers d'un vent suave... les oiseaux, pleins de joie recevaient, entre les feuilles, les premiers souffles du jour, qui faisaient la basse de leurs chansons » (1).

Enfin, en mai 1909, a été votée la loi sur les antiquités, qui assure la protection des jardins, des forêts et des eaux.

Deux lois de 1874 et de 1888 sur le reboisement des montagnes, n'ont pas donné les résultats attendus. On a eu recours, alors, à des lois spéciales organisant le reboisement des régions particulièrement menacées. Ce sont les lois de 1897, 1902, 1903, 1906 visant la Sardaigne, le bassin de la Sèle, le Basilicate et la Calabre. L'Etat encourage les travaux par des subventions, des primes, des dégrèvements d'impôts, par la création de caisses de crédit agricole dotées de terrains à reboiser. Il prend, en outre, presque entièrement à sa charge le reboisement des terrains communaux ou provinciaux.

Notons que, dès 1871, une loi a créé un domaine national forestier de 60.000 hectares.

On s'occupe également très activement de la protection des derniers bouquetins cantonnés dans les vallées d'Arazas et d'Aoste, en Piémont, et que menacent les braconniers.

(1) Dante. *Le Purgatoire*, chant 28.

JAPON

Les préfets ont, dans ce pays, autorité pour empêcher la destruction de l'aspect pittoresque d'un paysage : c'est ainsi qu'ils peuvent interdire les défrichements et les déboisements.

Leurs décisions sont susceptibles de recours devant le Tribunal d'Administration.

Au reste, les paysages célèbres du Japon, et toute la nature, sont l'objet d'une sorte de vénération, d'un culte pourrait-on presque dire, qui diminue singulièrement les dangers de destruction. Reclus a souligné ce sens artistique des Japonais : « le moindre paysan du Nippon, dit-il, a les yeux ouverts pour le charme ou la grandeur du paysage ; quand il bâtit sa hutte en bois, il prend soin de la placer au bord de l'eau courante, dans le voisinage de bouquets d'arbres, en vue d'un bel horizon ». Paul Bonnetain a rappelé le culte séculaire des fleurs : « ... la fleur était reine en ce temps où l'art était roi... en juin, on fêtait à leur tour les glycines... le mois suivant, au-dessus des cascades, on allait admirer les iris ; puis, en automne, on célébrait la chrysanthème, le « kikou » impérial ». Lafcadio Héarn, surtout, en des pages pleines de charme (1), a analysé le sentiment artistique si raffiné des Japonais : « je puis comprendre maintenant la grâce indicible d'une branche de fleurs soli-

(1) Le Japon inconnu « dans un jardin japonais ».

taire, telle que, seul, sait la disposer un japonais expert en cet art... » Une sorte de panthéisme esthétique et légendaire donne un prix et une valeur quasi-religieuse à toutes les choses de la nature : les pierres, les rocs ont leur beauté, mal comprise par l'Européen, les arbres ont « leur poésie, leurs légendes curieuses ». Le sentiment populaire s'étend aux animaux. « Le lieu de récréation, dit encore Lafcadio Héarn, a toujours été, pour les enfants des hautes classes, le jardin de famille, comme pour les pauvres, la cour des temples. C'est dans ces jardins que les petits prennent contact pour la première fois avec le monde extraordinaire des plantes et des insectes : c'est là que leur sont enseignés ces jolis poèmes et légendes de fleurs et d'oiseaux qui sont une forme si charmante du folk-lore japonais. La mère... leur inculque de bonne heure, envers les animaux, des préceptes de bonté qui laissent en eux une empreinte profonde que la vie n'efface pas... ».

Pourtant même en ce pays d'artistes-nés, l'envahissement de la civilisation industrielle menace la nature : un autre voyageur, M. Weulersse (1), a signalé « l'envahissement odieux, barbare, de la réclame commerciale », les travaux publics sont également menaçants « à Kobé, pour une simple canalisation d'eau, on a gâté la magnifique cascade de « Nounobiki ».

Il faut espérer cependant que le gouvernement.

(1) Le Japon d'aujourd'hui.

japonais saura accorder à l'ensemble de son admirable patrimoine naturel la protection très complète dont il a fait bénéficier ses forêts.

M. le professeur Gonnard, dans une remarquable étude sur la production agricole du Japon (1), a indiqué comment avait été organisée cette protection. « Malgré tout le parti que la civilisation japonaise sait tirer de la forêt, nos gouvernements d'Europe qui, pendant tant de siècles ont toléré ou encouragé les déboisements exagérés, et font si peu pour remédier aux maux qui s'en suivent, auraient quelque peine à comprendre que le Japon ait cru devoir assurer, par une législation rigoureuse, la conservation d'un domaine forestier aussi considérable et qui, semble-t-il, aurait pu être quelque peu entamé sans grand inconvénient ».

Le domaine forestier japonais est effectivement considérable : d'après les chiffres fournis par M. Morel, la superficie forestière est de 16.193.000 hectares sur une superficie totale de 38.181.200 hectares, ce qui représente un taux de boisement de 42 0/0. « Les forêts sont dans la proportion de 55 0/0 propriété de l'Etat et de la couronne, et de 45 0/0 propriété des particuliers ».

La loi forestière de 1897 contient les dispositions essentielles suivantes :

1^o Le ministre compétent peut prescrire des me-

(1) *Revue économique internationale* (1907).

sures spéciales d'administration en prévision des dangers de destruction qui menacent une forêt ;

2^o Les forêts se divisent en forêts protégées par l'Etat et en forêts non protégées. Les premières sont celles qui peuvent, par leur situation, faire obstacle aux inondations, ou méritent d'être ainsi classées « en raison de leur importance comme point de repère marin, soit pour améliorer l'hygiène publique ou *pour conserver le pittoresque d'une contrée* ».

Et ici, M. le professeur Gonnard remarque, en note, qu'il eut été étonnant de voir « ces grands amis des arbres et ces artistes émérites que sont les Japonais, négliger ce dernier point de vue ».

3^o Les forêts protégées sont exemptes de la contribution foncière : tout défrichement y est interdit. L'administration forestière peut prescrire le mode d'exploitation qu'elle juge le plus convenable, et même prohiber complètement l'abatage des arbres.

Une seconde loi, de 1899, vise les « forêts et plaines de l'Etat » dont elle proclame l'inaliénabilité. Elle favorise les reboisements d'une manière très ingénieuse en organisant « un système d'établissements de forêts par des contrats passés avec des particuliers planteurs de forêts qui reçoivent une part des bénéfices résultant de l'exploitation ». M. Gonnard ajoute : « peut-être y aurait-il là une institution à importer en Europe et qui assurerait mieux le reboisement... que l'action si lente et souvent si peu efficace de l'administration maigrement subventionnée ».

Le Japon nous offre ainsi un double exemple à méditer : respect du paysage inné dans toutes les classes de la nation et soigneusement entretenu par l'éducation : protection méthodique et rationnelle de l'arbre, bienfaiteur du pays.

NORVÈGE

Dans ce pays aux sites forestiers célèbres, une loi du 26 juillet 1893 assure la protection des forêts et des bois. Des règlements locaux organisent des forêts de défense contre la neige, les avalanches, les inondations, et les communes peuvent également, avec l'approbation du roi, prendre des mesures contre le déboisement.

SUÈDE

Le royaume possède des lois très complètes sur les forêts ; « trois lois du 24 juillet 1903, dit M. Morel, édictent des mesures sévères pour empêcher le défrichement, la coupe des jeunes arbres, et pour conserver en bon état les forêts nécessaires à la protection contre les inondations et les éboulements ». (1) En outre, une loi de 1874 oblige les municipalités à adopter un plan d'extention et d'agrandissement avec espaces réservés pour des jardins publics et des parcs de sports ; cette loi autorise les villes à acheter des terrains en masse pour les redistribuer.

(1) Louis MOREL, la question forestière en France. (Thèse 1910.)

Par ailleurs l'Etat est propriétaire de la majeure partie des chutes d'eau, en tous cas des plus importantes et des plus pittoresques, notamment du « Trolleintem » le Niagara du Nord : les captations qu'il y opère sont aménagées de manière à respecter la beauté du paysage.

L'action privée est représentée principalement en Suède par le « Turistforeningen »; c'est une association de tourisme qui s'est proposée de mettre en valeur et en même temps de faire respecter les beautés du sol suédois. Elle a créé partout et spécialement au-dessus du cercle polaire, les refuges nécessaires pour les voyageurs.

Citons enfin l'association du « Skansen », qui a créée à Stockholm un Parc (1), « sorte de jardin ethnologique et zoologique, où les diverses régions et provinces de Suède sont représentées par un échantillon de leurs demeures et par leurs habitants authentiques, revêtus de leurs habits et costumes originels, vaquant à leurs occupations habituelles dans un cadre rigoureusement exact ». C'est là un intéressant essai de conservation des mœurs et coutumes locales qu'il convient de signaler et d'approuver sans réserve. Ajoutons enfin, qu'en Scandinavie des îles ont été spécialement réservées pour assurer aux eiders un refuge pour leur reproduction et leur nidification.

(1) Rapport du comte de Barck, délégué suédois au Congrès international de Paris.

SUISSE

Ce pays est entré très activement dans l'œuvre de protection des paysages ; ceux-ci au reste ont une importance économique singulière, à raison de l'affluence de voyageurs qu'ils provoquent. Il existe en Suisse de nombreuses sociétés privées : citons le « Bundheimatschutz », fondé à Berne en 1905, l'« Union grisonne pour la protection des beautés de la nature », la « Société pour la protection des sites de Montreux »

Au point de vue législatif, les lois du 10 septembre 1898, pour le canton de Vaud, et du 4 novembre 1902 pour le canton de Neuchâtel, bien qu'intitulées « lois sur les monuments historiques », protègent les immeubles dont la conservation peut avoir « au point de vue de l'art » un intérêt national, ainsi que divers monuments naturels spécialement énumérés, tels que les blocs erratiques (article premier, alinéa second de la loi de Neuchâtel ; article seize, alinéa second de la loi de Vaud).

Enfin au début de 1907, un projet de loi très complet a été élaboré par le professeur Wieland, concernant la défense et l'imposition des affiches-réclames : l'article 3 dispose ainsi qu'il suit « l'autorisation doit être refusée quand, *par suite de l'apposition des réclames, le paysage doit en être enlaidi* » ; l'article 6 interdit la gravure et la peinture sur les monuments naturels historiques ou artistiques ; l'article 7 frappe d'impositions élevées et annuelles les affiches autori-

sées. En ce qui concerne plus particulièrement les forêts, certaines lois cantonales, notamment à Berne et à Neuchâtel, soumettent la coupe des bois appartenant aux particuliers, à l'administration des forêts. Une loi fédérale du 11 octobre 1902 a codifié la question des forêts qui sont « protectrices » ou « non protectrices ». Les premières sont soumises aux mêmes règles que les forêts publiques : interdiction du défrichement, des coupes-rases, repeuplement en 3 ans des vides foruits. Le reboisement est encouragé par des subventions, ainsi que la réunion parcellaire en vue de l'exploitation en commun : celle-ci devient obligatoire quand les forêts sont « exceptionnellement exposées ». Au reste, la protection est assez aisée en Suisse à raison de la répartition même de la propriété forestière qui est aux mains des communes dans la proportion de 66,9 %, de l'Etat pour 4,4 % et des particuliers pour 28,7 % seulement.

Le danger que l'utilisation croissante de la houille blanche fait courir aux cours d'eau a été également prévu en Suisse : le canton d'Appenzel a nationalisé la force motrice à l'utilisation de laquelle les riverains n'ont aucun droit : le canton de Fribourg soumet le droit d'aménager les chutes d'eau à l'autorisation du Conseil d'Etat. « Ce droit appartient aux riverains, nous dit Monsieur Gassot de Champigny, sauf le cas où l'établissement des ouvrages compromettrait un intérêt public ».

Enfin, la Suisse est entrée elle aussi dans la voie des parcs réservés : le canton de Neuchâtel en a constitué un sur la montagne de Boudry, mais spécia-

lement en vue d'assurer la protection et la conservation des animaux rares.

Le Gouvernement fédéral a suivi cet exemple et, en janvier 1910, une loi a créé le « Parc national Suisse » dans le val Cluozza, un des sites les plus célèbres de l'Engadine : sa réglementation est analogue à celle du Parc national des Etats-Unis, et assure l'intégrale conservation des paysages réservés.

Notons en terminant, que les autorités helvétiques se sont préoccupées d'arrêter la destruction des derniers chamois : dans les régions qu'ils fréquentent, il y a des bans d'interdiction de cinq, dix ou quinze ans, en prenant des limites naturelles faciles à observer et à surveiller, fleuves, torrents, versants de montagne. La Suisse présente ainsi des mesures protectrices assez complètes, quoique diversifiées à raison de la constitution même de l'Etat.

La question est donc partout posée et, presque partout en voie de solution.

Comme nous l'indiquions au début de ce chapitre, elle a pris une forme nettement internationale avec le Congrès de Paris. A ce dernier, en octobre 1909, il a été décidé de réunir régulièrement, tous les deux ans, les représentants des Etats participants; les prochains Congrès doivent se tenir en Allemagne et en Italie.

Ils présentent le précieux avantage de mettre en contact les divers systèmes de protection et d'en faciliter la comparaison : de ce contact naissent une

collaboration et un échange d'idées qui ne peuvent donner que les meilleurs résultats.

La protection des paysages a même fait un pas de plus dans la voie internationale. Monsieur Roosevelt, Président des Etats-Unis d'Amérique, invitait, en 1909, à une conférence mondiale à la Haye, les quarante-cinq Nations représentées à la Conférence de la Paix, dans le but de « rechercher une solution théorique et pratique du difficile problème de l'économie nationale et internationale, pour préciser dans chaque pays ce qui devait être fait et pratiquement exigé pour la conservation des richesses naturelles » (1).

Il est à souhaiter qu'à la question ainsi posée, on donne une solution acceptée par tous les Etats civilisés; de nos jours, avec l'essor considérable des moyens de communication et l'aspect nouveau des relations internationales, travailler à la protection des beautés naturelles, c'est faire œuvre utile et noble, dans l'intérêt général, mondial bien entendu.

(1) Voir compte rendu du Congrès international de Paris. Rapport de M. Raoul de Clermont, pages 71 et 72.

CHAPITRE SEPTIÈME

Les Réformes

Nous avons examiné, au cours de cette étude, la législation française, ses origines, son état actuel, ses résultats ; nous en avons signalé les inconvénients. Nous avons également mentionné certaines législations étrangères, qui nous ont paru intéressantes à signaler, et nous sommes maintenant à même d'esquisser un plan de réformes dont nous avons fait connaître la nécessité et l'urgence.

Le besoin de réformes est partout admis ; les systèmes proposés varient seuls.

Un premier effort, d'ordre purement administratif, et sans rien changer aux lois actuelles, nous semble devoir immédiatement être tenté ; il consisterait, ainsi que nous le disions dans notre avant-dernier chapitre, à appliquer la loi conformément à son véri-

table caractère, à en faire l'instrument souple et d'adaptation aisée qu'elle peut être, qu'elle devait être dans la pensée du législateur.

Pour cela que faut-il ? Une simple circulaire ministérielle qui indique aux préfets la voie à suivre, et de la part de ceux-ci la volonté d'éclairer les autorités municipales sur le vrai caractère de la loi et d'en stimuler le concours. L'on pourrait ainsi, semble-t-il, recueillir plus d'adhésions de la part des intéressés, et prononcer plus de classements après entente.

Mais nous restons toujours en présence des obstacles que nous signalions : manque d'avantages compensant les charges consenties, impossibilité pratique de recourir à l'expropriation.

Divers systèmes ont été proposés pour remédier à ces inconvénients.

M. Ferrand, en présence de l'impossibilité d'exproprier, proposait d'opérer seulement l'expropriation de « l'aspect » du site classé : les propriétaires recevraient une indemnité sous forme de revenu annuel versé par les communes intéressées.

Ce système ne nous paraît point sensiblement plus pratique que celui de la loi de 1906 : il se heurte au même obstacle d'ordre financier. Peut-être légèrement plus économique, il dépasse cependant très certainement les moyens des communes : nous avons déjà dit, en outre, qu'il était injuste de faire peser sur celles-ci toutes les charges, et là encore, il y aurait lieu de recourir aux subventions des départements et de l'Etat, dont la contribution ne saurait

être suffisante pour appliquer efficacement ce système.

En octobre 1909, au Congrès international pour la Protection des Paysages, tenu à Paris, M. Fernand Cros-Mayrevieille développait, dans son rapport sur les questions de législation nouvelle, une proposition de « classement obligatoire moyennant indemnité » qui diffère, somme toute, assez peu du système que nous venons d'examiner et de critiquer.

L'éminent rapporteur rappelait que le projet déposé le 23 juin 1903, sur le bureau de la Chambre, par M. Dubuisson contenait, au paragraphe 2, de l'article 4, la disposition suivante « le département ou la commune pourront, s'ils le jugent plus avantageux, poursuivre l'établissement, moyennant indemnité préalable, d'une simple servitude de ne point modifier les lieux ».

Cette disposition fut écartée, devant l'opposition formelle de M. Chaumié, alors ministre de l'Instruction publique ; M. F. Cros-Mayrevieille voudrait l'insérer dans les réformes à apporter à la loi de 1906.

Mais il est permis de se demander si « l'expropriation de l'aspect » et la « servitude obligatoire *non modificandi* » ne sont point deux appellations différentes d'un même système. Nous le croyons, et nous nous retrouvons là, encore, devant le même obstacle : comment pourvoir aux dépenses même ainsi réduites ?

Pour poser le problème aussi nettement que possible, nous sommes en présence du dilemme suivant : « il faut que les propriétaires soient indemnisés des charges qu'on leur impose ; mais il est

impossible de demander à l'Etat, aux départements ou aux communes de gros sacrifices positifs ».

La question ainsi précisée, il apparaît immédiatement qu'il faut tenter d'obtenir le plus grand nombre possible de classements volontaires : ainsi que nous l'avons dit au début de ce chapitre, on y arrivera en usant du caractère contractuel et, par suite, éminemment souple du classement.

Le propriétaire pourra donc se réserver certains droits d'usage, d'exploitation. Mais il convient de stimuler encore les acceptations, et d'offrir aux intéressés des compensations à la gêne qu'ils vont subir ; comment en trouver d'une manière économique et sans demander à l'Etat, aux départements, aux communes d'ouvrir leur bourse ?

Nous proposons ici d'accorder aux propriétaires ayant accédé au classement des dégrèvements d'impôts. M. Umbdenstock, secrétaire général du Touring-Club, signalait qu'il y aurait lieu d'accorder cette faveur au propriétaire d'un massif boisé admis au classement (1).

Nous croyons qu'il faut entrer plus franchement dans cette voie et accorder des dégrèvements de l'impôt immobilier, mesure qui sera très vivement appréciée des intéressés et qui présente en outre l'avantage de coûter peu au budget. Mais, nous dirait-on c'est là un simple artifice ! au lieu de solliciter des subventions, vous demandez à l'Etat de renoncer

(1) Enquête du « *Gil Blas* » déjà citée, n° du 8 août 1910.

à une partie de ses revenus : au bout du compte les sacrifices que vous lui imposez sont aussi grands.

L'objection nous semble facilement réfutable ; en matière financière, le mode de perception et de distribution, la « manière », qu'on nous permette ce mot, importe extrêmement. Lorsque les fonds sont entrés dans les caisses de l'Etat, il est fort difficile d'en récupérer partie sous forme de subventions : cela grossit le chapitre des dépenses ! il est au contraire beaucoup plus facile... et plus politique d'obtenir les sommes nécessaires en « moins-perçu » sous forme de dégrèvements.

Ce système a l'avantage de la simplicité : il supprime divers mouvements de fonds et toute la complication des écritures et de la comptabilité.

Remarquons, au reste, qu'à raison de notre système financier, qui lie étroitement impôts d'Etat et impôts locaux, la charge se répartit automatiquement entre les diverses personnes administratives qui la doivent supporter.

Ces avantages sont réels, ils sont apparus avec l'expérience et le procédé des dégrèvements a été fréquemment employé : pour n'en citer qu'un exemple, et qui présente quelques rapports avec notre sujet, c'est ainsi que l'article 116 de la loi du 3 frimaire an VII, modifié par l'article 3 de la loi du 29 mars 1897, accorde un dégrèvement des trois-quarts de la contribution foncière au propriétaire d'un terrain défriché et ultérieurement planté ou semé en bois.

La loi a parfois même accordé l'exemption totale :

temporaire : l'article 226 du Code forestier en fait bénéficier les fonds reboisés, pour une durée de trente ans.

Le procédé est donc pratique : nous estimons, en outre, qu'il est plus simple et plus adroit que la subvention.

Ainsi surexcité et encouragé, le système du classement volontaire pourrait, croyons-nous, arriver à son maximum de rendement.

Mais il faut encore prévoir des refus irréductibles de souscrire l'engagement? Le site en question peut cependant présenter un intérêt tel que sa protection devienne absolument nécessaire. Comment l'assurer alors? la loi de 1906 nous offre l'expropriation : c'est pour nous un moyen exceptionnel. Il est d'abord trop onéreux, nous l'avons déjà indiqué, en outre, à part de très rares exceptions, il dépasse le but qu'on se propose d'atteindre. L'Etat, les départements ou les communes n'auraient que faire des immeubles ainsi expropriés et tombés dans leur domaine : Ils seraient obligés de s'en défaire, de les mettre en vente, grevés de la servitude *non modificandi*. Mais une vente de biens nationaux ne peut avoir lieu sans une loi spéciale! ce sont là bien des formalités, bien des longueurs en perspective, pour aboutir à une opération financièrement mauvaise. Il est certain que l'Etat ou les autres collectivités paieraient des indemnités très élevées pour revendre ensuite à perte, en raison de l'indisponibilité partielle, de la charge, qui grèverait les biens remis en vente.

Il faut donc considérer l'expropriation, comme un

moyen d'exception et la réserver pour des cas très rares, celui par exemple, d'un paysage d'une étendue considérable, présentant une unité indestructible et un intérêt tout particulier, ne pouvant à ce double titre être l'objet d'aucune modification, d'aucune exploitation.

Il nous faut, par suite, trouver un autre moyen, et c'est ici, mais ici seulement, qu'on peut, à notre sens, employer le système de « l'expropriation de l'aspect » ou de la servitude « non modificandi ». Le texte est même tout rédigé : nous l'avons indiqué au début de ce chapitre, c'est le paragraphe second de l'article 4 du projet Dubuisson (23 juin 1903), ainsi conçu : « le département ou la commune pourront, s'ils le jugent plus avantageux (que l'expropriation), poursuivre l'établissement d'une servitude de ne pas modifier les lieux, moyennant indemnité préalable. »

Quelle sera la base de cette indemnité ? Quel en sera le mode ? il semble qu'il faille rejeter le paiement sous forme de revenus annuels, ce qui donnerait à l'indemnité le caractère d'une subvention : il ne saurait donc s'agir que d'une somme payée une fois pour toutes, et, là encore, nous nous rallions au texte de M. Dubuisson qui prononce le mot *d'indemnité préalable*.

Mais comment fixer cette indemnité ? Voyons donc quel est son but : c'est de dédommager le propriétaire de la charge que lui impose la servitude en l'empêchant d'exploiter son fonds à sa convenance et d'en tirer le maximum de rendement : l'indemnité doit venir compenser la diminution de valeur de

l'immeuble, elle doit donc être basée sur la moins-value subie par celui-ci du fait de la servitude qui vient le grever.

Si l'on établissait en France l'impôt sur la plus-value immobilière, qui existe déjà dans certains pays et que prônent beaucoup de financiers et d'économistes, l'on pourrait, dans le cas qui nous occupe, régler cette indemnité par une simple différence, en comparant la plus-value *sociale* obtenue par le fonds et la moins-value, devant résulter de l'établissement de la servitude. Il y aurait alors dans une certaine mesure compensation, et l'on connaît l'excellence de ce mode de paiement.

En résumé, la loi sur la protection des paysages, refondue après expérience, devrait à notre avis contenir trois ordres de prescriptions correspondant à trois situations possibles :

1^o Le classement contractuel est offert aux propriétaires qui peuvent se réserver certains droits d'usage à régler dans chaque cas particulier : ils bénéficient d'un dégrèvement plus ou moins considérable des impôts immobiliers frappant l'immeuble à classer.

2^o Au cas de refus des propriétaires, la servitude *non modificandi* peut être imposée, moyennant une indemnité préalable, équivalente à la moins-value subie par l'immeuble.

3^o Dans certains cas exceptionnels, et sur proposition spéciale de la Commission départementale approuvée par le Ministre, il peut être procédé à l'expropriation d'un immeuble présentant un intérêt

exceptionnel. Les formalités nécessaires à la remise en vente du bien ainsi tombé dans le domaine d'une personne administrative, seront réduites au strict minimum.

Il y aurait lieu, à côté de ces prescriptions essentielles, de réduire également les formalités et les délais prévus par la loi de 1906 ; il conviendrait spécialement de sauvegarder, pendant cette procédure préparatoire même réduite, le paysage dont le classement est en cours. On y parviendrait, croyons-nous en édictant une sorte de servitude provisoire à dater du jour, où la proposition dressée par la Commission est envoyée au Ministre (1).

Il nous apparaît qu'ainsi refondue, la loi de 1906 appliquée par des fonctionnaires pénétrés de son importance et de sa souplesse d'adaptation, pourrait donner les résultats les plus favorables.

Est-ce tout ? une telle réforme serait-elle suffisante ? Nous ne le croyons point.

Certains aspects de la nature, certaines formes pittoresques, sont exposées à des périls particuliers, qu'une réglementation spéciale, technique en quelque sorte, peut seule combattre : ce sont les forêts, ce sont les chûtes d'eau.

La forêt partout est en recul : partout on signale des déboisements trop souvent considérables. Aux causes naturelles ou accidentelles, maladies, incen-

(1) On ne ferait, d'ailleurs, en adoptant ce système que suivre l'exemple donné par la loi de 1887 sur les monuments historiques.

dies, il faut ajouter le fait de l'homme, la destruction raisonnée, méthodique, à but économique : ce sont les bandes noires qui ont ravagé les Vosges et attaquent maintenant les forêts du Cantal « depuis dix ans, dit M. G. de Champigny, plus de 160.000 hectares de hautes futaies ont été dénudés pour l'exportation », c'est la destruction lente, mais journalière et obstinée, à laquelle se livre le paysan ; « pour lui, dit encore l'auteur que nous citons précédemment, l'ennemi, c'est l'arbre qui l'empêche de cultiver deux mètres carrés de terrain ou qui projette un peu d'ombre sur les moissons ».

C'est encore l'incendie qu'allume le pâtre montagnard pour faire reverdir ses pâturages et qui trop souvent gagne et dévore les bois.

Enfin, un inspecteur des eaux et forêts, M. L.-A. Fabre a, dans deux remarquables ouvrages (1), signalé, comme de redoutables ennemis de nos richesses forestières, les troupeaux transhumants. « chaque année, des plaines de la Crau jusqu'aux alpages provençaux et savoyards ; des Garrigues du Languedoc jusqu'aux pelouses du Mézenc et du Plomb du Cantal, des confins du Plateau central jusqu'aux cirques pyrénéens... s'allongent en longues théories poudreuses, avec des appareils bibliques, des millions de moutons ravageurs ».

(1) L.-A. Fabre *Le Mouvement Sylvo-pastoral et le programme agro-socialiste en France* (1907). *La protection du sol* (1906).

L'auteur a montré d'une manière saisissante comment ces troupeaux, lancés chaque année pendant des mois, par l'aristocratie pastorale, à l'assaut des versants montagneux entretiennent et développent l'énergie torrentielle des rivières.

Tout cela ruine nos forêts : et pourtant que de services ne nous rendent-elles pas ! Elles nous donnent la sécurité, en arrêtant les neiges, les ouragans, les inondations, les éboulements. Elles sont encore protectrices de la salubrité : M. le docteur Cruveilhier, dans son rapport au Congrès de Paris pour la protection des paysages, a indiqué que « les arbres constituent un excellent régulateur de la température, qu'ils tendent à équilibrer pour le plus grand bien de la santé » ; le fait est indiscutable, et l'on a observé que, dans les régions complètement privées de forêts, telles que le centre de l'Asie, la température s'abaisse beaucoup plus que dans les pays boisés situés aux mêmes latitudes. La forêt est encore régulatrice du régime des pluies, ainsi que l'a signalé Elisée Reclus, en attribuant à sa disparition les sécheresses prolongées qui frappent certains pays, la Grèce, l'Asie-Mineure, la Syrie, etc... Enfin MM. Antoine et Edmond Becquerel ont conclu, devant l'Académie des Sciences à l'influence protectrice des forêts, et spécialement des forêts de conifères, vis à vis de l'électricité atmosphérique, influence qu'ils ont exprimée dans cette formule « Les orages évitent les forêts ».

Nous venons d'énumérer tous les bienfaits matériels que nous procure l'arbre. Parlerons-nous main-

tenant de la place qu'il tient au premier rang des spectacles de la nature ?

A quelque espèce qu'il appartienne, qu'il se dresse isolé et farouche, ou qu'il se groupe en bouquets pittoresques, il présente une indiscutable beauté, il est une figure vivante, il a la valeur d'un symbole souvent élevé : le pin tordu par les ouragans, mais encore résistant et vivace, au milieu des rocs et des bruyères de la lande bretonne, le chêne puissant et magnifique qui abrite tout un peuple inférieur, mousses, fougères et graminées, dégagent une poésie pénétrante. Les voûtes des hautes futaies, où percent quelques rayons de lumière, comme au travers d'une gigantesque verrière, dans une douce et grave pénombre, sont les temples de la nature, et le passant ému y parle à voix plus basse et y chemine lentement, presque religieusement. Dans les grands horizons rustiques, parmi les terres à l'ocre foncé et les blés fauves, l'œil aime à se reposer sur la masse verte d'une forêt, sur le rideau clair des chênes, ou sur le dôme sombre des sapins... Mais on sape avec rage les colonnes du temple, et la guerre à l'arbre se poursuit implacablement.

Dès le XVI^e siècle, Ronsard, en ses *Elégies*, maudissait les bûcherons de la forêt de Gastine :

« Quiconque aura le premier la main embesognée
« A te couper, forest, d'une dure congnee,
« Qu'il puisse s'enfermer de son propre baston. »

et, avec une grâce délicate, il célébrait les attraits de la forêt mourante :

« Forest, haute maison des oiseaux bocagers !
« Plus le cerf solitaire et les chevreuls légers
« Ne paîstront sous ton ombre

.
« Tu deviendras campagne, et, en lieu de tes bois,
« Dont l'ombrage incertain lentement se remue,
« Tu sentiras le soc, le coutre et la charrue ! »

Et le poète terminait sa plainte par ce vers désolé :

« La matière demeure et la forme se perd. »

De nos jours, l'œuvre de ruine continue : qu'a-t-on fait pour l'entraver ?

A côté des quelques prescriptions manifestement insuffisantes du Code forestier, on ne peut guère citer que la loi du 4 avril 1882 sur le reboisement et le gazonnement : elle prévoit l'intervention de l'Etat, soit qu'il se charge seul de certains travaux importants, soit qu'il offre son concours à l'initiative privée, sous forme de dégrèvements, de subventions en espèces ou en plants et graines, d'avantages accordés aux associations syndicales fondées aux termes de la loi du 21 mai 1865.

Les résultats de cette législation sont très médiocres et le péril demeure aussi menaçant : d'après les chiffres fournis par M. Descombes, dans une étude publiée par la *Revue des Deux-Mondes* (1), les péri-

(1) *Revue des Deux-Mondes*, articles de M. Descombes, années 1907 et 1910).

mètres de restauration ou de préservation à la charge de l'Etat étaient, en 1904, de 345.140 hectares. Quant à l'initiative privée, faute de capitaux, son action est demeurée également insuffisante : il faudrait « orienter vers le reboisement tous les capitaux applicables à des opérations à long terme. »

Au Congrès international pour la protection des paysages tenu à Paris, la question s'est posée, et, dans son rapport, M. G. Harmand a proposé diverses modifications aux articles 219, 221, 222 et 225 du Code forestier : la Commission départementale des Sites est appelée à donner son avis sur toute demande de défrichement (art. 219) : l'opposition peut être formée à raison du caractère pittoresque du bois (art. 220), enfin l'obligation de réparer les dommages causés par le défrichement est diversement aggravée. (Art. 221-222-225).

A notre sens, il faut engager la lutte de plus loin et combattre le danger à sa source même. Ce problème, M. Jules Madelin l'a longuement étudié dans sa remarquable thèse et il en est arrivé à proposer les remèdes suivants (1).

1^o Création de forêts de protection ou de périmètres de conservation confiés à l'administration des eaux et forêts.

2^o Encouragements donnés à certaines sociétés pour placer leurs fonds en acquisitions de forêts que gérerait l'Etat.

(1) « Les restrictions légales au droit de propriété forestière privée ». (Chapitre XIII).

3^o Extension des dégrèvements prévus par les articles 226 du Code forestier, et 3 de la loi du 29 mars 1897 en faveur de la propriété forestière future, à celle actuellement existante.

4^o Encouragements donnés aux associations de propriétaires administrant en commun leurs parcelles.

5^o Vulgarisation des questions forestières et de l'enseignement sylvicole.

Ces projets de réformes ont été dictés par l'expérience ; on ne peut qu'y souscrire.

Signalons encore l'intéressante proposition de loi déposée par l'inlassable Président de la Société pour la protection des Paysages en 1908 ; en voici le texte :

« **Proposition de loi** *tendant à créer des Réserves nationales boisées en vue de l'hygiène et de la conservation de la beauté des sites. (Renvoyée à la Commission de l'Agriculture.) Présentée par M. Charles Beauquier, député. — Annexe au Procès-Verbal de la Séance du 6 juillet 1908. — N^o 1899, Chambre des députés, neuvième législature, session de 1908.*

« ARTICLE PREMIER. — Les parties intéressantes au point de vue de la beauté du paysage et de l'hygiène publique des bois et forêts dépendant du domaine de l'Etat, situés autour de Paris dans un rayon de 80 kilomètres, seront classées par la Commission départementale des Sites, instituée par la loi du

21 avril 1906, en réserves nationales, et soumises à un aménagement forestier spécial qui sera déterminé par un règlement d'administration publique. Elles seront administrées par le Service des eaux et forêts.

« ART. 2.— Les bois et forêts possédés à titre particulier, classés en vertu de la loi du 21 avril 1906, deviendront des réserves nationales soumises à un aménagement forestier spécial déterminé par un règlement d'administration publique et à la surveillance de l'administration des eaux et forêts.

« ART. 3.— Ces réserves nationales seront dispensées des servitudes résultant de la loi du 29 décembre 1892 sur les occupations temporaires ».

A ces mesures proposées qui, toutes, sont excellentes, nous voudrions voir joindre, à l'exemple du Code pénal de l'Empire allemand, des pénalités sévères contre les incendiaires, que le fait résulte d'une imprudence, ou que l'auteur ait obéi à un mobile criminel. Il conviendrait également d'organiser des mesures préventives en frappant, au moins de fortes amendes, ceux qui, en forêt ou dans les landes, allument ou transportent des feux, sans motif sérieux et sans les isoler suffisamment.

Tout cela c'est l'Etat qui doit le réaliser par la voie législative; mais l'initiative privée doit aussi intervenir, et son action peut être singulièrement féconde, ainsi que l'a démontré M. Morel (1). L'au-

(1) « La question forestière en France », thèse déjà citée.

teur préconise la constitution de syndicats forestiers. «... les petits propriétaires pourraient fort bien se grouper en associations en vue de la gestion commune de leurs bois.... ceux-ci soumis à une administration et à un aménagement rationnels verraient leur productivité augmenter... » et il cite l'exemple du syndicat forestier de Sologne.

L'auteur indique ensuite les grands avantages qu'il y aurait, ainsi que le proposaient à la Chambre MM. Baugère et David (1), à admettre la soumission au régime forestier des bois et forêts des particuliers sur la demande de ceux-ci.

M. Morel enfin, préconise la constitution d'un domaine forestier communal « on compte en France 1.450.000 hectares de communaux incultes... Des communes pourraient s'imposer un léger sacrifice et les reboiser. »

En réalisant tout le programme de réformes que nous venons de tracer, on atteindrait, semble-t-il, un double but : enrichissement du pays par l'extension et l'exploitation mieux entendue du domaine forestier : protection des paysages pittoresques par l'interdiction des défrichements et des coupes à blanc.

L'œuvre à accomplir est tracée : il suffit de vouloir y travailler.

A côté des forêts, nous avons nommé les chutes d'eau : elles sont particulièrement menacées. Créa-

(1) Proposition de loi du 7 mars 1907.

trices inlassables d'une énergie considérable, d'une force sans cesse renouvelée, elles offrent à l'industrie moderne, un nouveau champ d'action : et l'on s'est rué de partout vers la montagne pour asservir cette force et capter cette énergie.

M. Hanotaux, dans ses « Impressions de France (1) » a décrit le cycle des chutes d'eau de la haute montagne « ... la naïade verte, la naïade des monts est délivrée, et elle emplit les montagnes et les vallées de ses cris de joie et de ses bondissements. Pendant des mois et des mois, c'est un ruissellement universel, et en bas, l'homme attend. Combien de temps a-t-il assisté, impuissant et terrifié à la chute immense et inutile... Que faire de cette force inutilement gaspillée?... et pourtant le chant éternel de la cascade attire, il emplit l'oreille, il ne la quitte pas... »

L'auteur a décrit aussi l'usine motrice « nichée au creux des rochers où coule et bondit le ruisseau de Lancey... Ses murs noirs, ses cloisons ouvertes et pantelantes, ses bâtiments provisoires et toujours en construction... »

Mais, si parfois une de ces emprises nouvelles de l'homme sur la nature, peut offrir un spectacle saisissant, grandiose même, né du heurt de l'énergie humaine raisonnée, calculatrice, et des forces naturelles, redoutables mais aveugles, combien plus souvent notre effort de conquête a consommé d'irréparables désastres !

(1) Voir *Revue des Deux-Mondes*, 1901.

L'on a, à grand peine, sauvé la source du Lison, et la fontaine de Vaucluse, chantée par Pétrarque, en obligeant les ingénieurs à enterrer leurs canalisations ; mais combien de chutes et de cascades ont été endiguées, barrées, déshonorées à jamais par le ciment et le granit.

Œuvre anti-esthétique ! qui se heurte même à l'hygiène, et qui souvent, est, économiquement parlant, mal conçue et mal exécutée.

La vallée barrée, une masse d'eau stagnante se forme d'où vont naître des brouillards malsains et lourds ; un paysage pittoresque disparaît : plus d'eaux jaillissantes cinglant les roches de flots d'écume, rien que des eaux mornes, et comme mortes, emprisonnées dans une lourde et maussade armure de pierre ! Que restera-t-il donc au promeneur, au rêveur épris d'idéal et d'art, à l'enfant pour donner à son esprit incertain le sens du beau ? Après les forêts qui tombent et saignent sous la hache, l'eau asservie, souillée, muette !

Et pourtant quelle majesté, quelle féerie dans ses spectacles ! Quel poète chantera le merveilleux et séculaire poème de l'Eau, tissé d'histoire et de légende, qui célébrera les flots tumultueux des cascades et la nappe calme des lacs, l'Eau attirante et traîtresse, charmeuse et perfide, mystérieuse et quasi-divine !

Contre le vandalisme croissant qu'a-t-on fait ? Rien ! Sous l'empire de notre législation actuelle, les pouvoirs publics sont désarmés et la situation est nettement mauvaise, tant au point de vue du pitto-

resque menacé que des intérêts économiques dont le développement est singulièrement entravé.

En effet, aux termes des décisions du Conseil d'Etat la pente des eaux est chose dont l'usage est commun à tous : ce droit, il appartient non seulement aux riverains, mais encore, d'après la loi du 5 avril 1845, aux tiers qui peuvent demander le « passage des eaux » pour irriguer leurs fonds plus éloignés.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat a refusé d'admettre la légalité de la cessibilité des droits de riveraineté, indépendamment du fonds, « il est donc impossible, dit M. Jaloustre (1), de reconnaître aux riverains un droit de propriété ou de copropriété sur la force motrice ».

Comment, dès lors, s'opposer aux ravages que pourrait accumuler un des titulaires de ce droit d'usage? Comment aussi acquérir en vue d'une industrie quelconque le droit à l'utilisation de la chute?

Trois solutions, ou mieux deux projets dont l'un comporte une variante, sont ici en présence.

M. le professeur Michaud a rédigé un projet de loi sur la licitation judiciaire des droits de riveraineté, prenant comme point de départ un droit de propriété indivise des riverains sur la pente de l'eau : l'acquéreur est tenu de certaines obligations et doit notamment aménager la chute dans un certain délai sous menace de folle enchère. Le prix de l'adjudica-

(1) Jaloustre, « la houille blanche et son régime légal », thèse 1902.

tion est distribué aux riverains comme indemnité du droit indivis dont ils sont désormais privés.

Ce système présente le grave inconvénient d'être, comme le dit M. Jaloustre « un instrument aveugle. Les enchères désigneront automatiquement celui qui aura la chute d'eau ; la laissera-t-il inactive ou l'exploitera-t-il ? »

L'autre système est celui de la concession par l'autorité administrative « le seul qui puisse assurer le bon aménagement industriel des cours d'eau le seul qui évite le gaspillage des forces hydrauliques », et nous croyons pouvoir ajouter : le seul qui permette de sauvegarder le caractère pittoresque d'une chute.

Le système de la concession envisagé d'une manière générale, permet de confier l'énergie hydraulique à l'industriel qui présente les plus grandes garanties au point de vue technique : il permet également de prévoir au cahier des charges toutes les réserves et conditions qui peuvent être inspirées par divers intérêts, notamment par l'intérêt esthétique.

Sur le terrain de l'application pratique, deux procédés ont été proposés.

C'est d'abord le projet de la Commission parlementaire qui admet le principe de la concession perpétuelle, avec faculté de rachat par l'Etat, par analogie avec la concession de mines. On conçoit mal à notre sens, « cette propriété incommutable » qui engage assez légèrement l'avenir.

Et il semble que le contre-projet du Gouvernement, déposé le 16 juillet 1900, soit beaucoup plus

logique et plus simple en organisant une concession temporaire, comportant des réserves d'eau et d'énergie pour les services publics et toujours renouvelable à l'égard du premier concessionnaire : c'est d'ailleurs un système qui a fait ses preuves en Italie où il a été instauré par la loi du 10 août 1884. La Suisse, elle aussi nous a donné l'exemple de modes d'intervention simples et pratiques, et l'on pourrait peut-être, en attendant le futur Code de la houille blanche, s'inspirer de la loi du canton de Fribourg, qui, ainsi que nous l'avons déjà indiqué, soumet l'aménagement d'une chute d'eau, à l'autorisation préalable du Conseil d'Etat.

Ce qui importe en tous cas, et quel que soit le type d'intervention que l'on adopte, c'est d'agir promptement et énergiquement.

Une troisième catégorie de paysages nous paraît devoir comporter une réglementation spéciale et bénéficier d'une protection particulière. Nous voulons parler de certains sites qui à raison de leur situation, de leur étendue, de leurs aspects divers, présentent un caractère unique, et dont la conservation intégrale apparaît nécessaire.

Ici encore, l'étranger nous a précédés et le meilleur système de protection consisterait, à notre avis, en la création de parcs nationaux, semblables à ceux qu'ont constitués la Suisse et les Etats-Unis.

En France, M. Martel a proposé de classer l'Estérel, et M. de Clermont, la Camargue ; on protégerait ainsi, dans cette région, les derniers

castors et les flamants qui y viennent encore faire leurs nids.

D'autres sites fameux devraient encore être protégés jalousement : la région de Ploumanach et Trégastel, à l'aspect unique, aux limites très nettes, pourrait constituer un parc caractéristique de la côte bretonne : et pour s'en tenir à la Bretagne, quel site mériterait mieux d'être ainsi conservé à tout jamais que l'admirable paysage du Val-sans-retour, de la légendaire Brocéliande ? c'est sur quelques lieues, le résumé de tous les aspects possibles de la campagne bretonne : futaies de chênes que trouent des clairières mystérieuses, taillis épais où court le murmure d'un invisible ruisseau, enchâssent la merveille de trois lacs divers et étranges ; le premier, aux eaux noires et profondes, apparaît sinistre dans la muraille des hauts rochers sombres : le second est égayé de plantes aquatiques et caressé par les saules pâles inclinés sur ses eaux : le troisième n'est plus qu'un marécage enserré de taillis... Que de merveilles ne pourrait-on point citer dans notre France, qui sont au même degré, caractéristiques d'une région, et qui devraient de même être sauvegardées, constituer des parcs, des réserves de paysages, de beauté naturelle, où l'œil partout heurté par les monstrueuses bâtisses de l'industrie moderne, pourrait venir se reposer, où le poète et l'artiste viendraient puiser l'inspiration de leurs chefs-d'œuvre !

Tout cela assurerait, croyons-nous, d'une manière aussi efficace que possible, la protection des sites ruraux.

Restent les paysages urbains que menacent de multiples enlaidissements : c'est là une question importante dont on ne semble guère s'être préoccupé en France : à peine peut-on dire que l'article 2 de la loi du 20 avril 1910 sur les affiches-réclames a été inspiré par cette préoccupation.

Le paysage urbain a de grands ennemis : l'un des plus funestes et des plus certains est la maison trop haute, la gigantesque construction moderne qui bouche les horizons de sa laide façade criblée de fenêtres. M. de Montenach, député du Grand-Conseil de Fribourg, disait au Congrès international de Paris : « la ville ancienne avait des traits fortement accusés, grâce à ses parties saillantes constituées par les tours des remparts, les flèches des églises, les dômes des palais ; aujourd'hui elles sont devenues un monceau informe parce que toutes les maisons communes ont voulu se hausser à la taille des bâtisses exceptionnelles ».

Il y avait, dans les cités d'autrefois, une harmonie faite de l'élégance et de la proportion des lignes : c'est ce qui fait, pour n'en citer qu'un exemple, le caractère de la vieille ville de Tréguier qui étage au flanc d'un coteau ses maisons basses, dominées par les flèches de sa cathédrale et de ses cloîtres dressées en plein azur, sans avoir à subir le deshonorant contact d'un « gratte-ciel » démesuré. C'est encore Saint-Malo, avec sa fière ceinture de remparts, qu'hérissent les clochers et les tours, et cent autres petites villes de France : Granville, Auxerre, Sens, Provins, etc. . . Mais le danger trop souvent

menace, ou s'est réalisé : demain quelque ingénieur d'outre-Rhin, dressera la silhouette « colossale » de quelque « palace » à côté de la flèche aiguë du Dom de Strasbourg, qui seule dominait fièrement la plaine alsacienne. Aussi l'on ne peut qu'applaudir à la campagne menée par Maurice Barrès en faveur des clochers qui dressent, au-dessus des cupidités au travail, les cierges du rêve et de l'idéal.

Paris a été la proie de ces enlaidissements : beaucoup sont irrémédiablement consommés. Ce sont les deux grands hôtels de la Compagnie des Wagons-Lits qui écrasent de leur voisinage le Palais du Trocadéro ; ce sont sur tous les boulevards, les constructions grotesques et difformes des hôtels exotiques, des magasins allemands ou américains. Certaines menaces ont pu heureusement être écartées : c'est ainsi que l'intervention de diverses Sociétés, notamment de la Société pour la protection des Paysages et des « Amis de Paris » a fait échouer le projet d'un pont dit « de la Monnaie », qui, placé entre le Pont-Neuf et le Pont-des-Arts, aurait aboli l'admirable et vénérable perspective de la Cité. On a, devant les mêmes interventions, abandonné tout un plan de travaux d'édilité qui aurait détruit le vieux Montmartre si pittoresque.

Du reste, Paris est maintenant gardé par une vigilante union : le 28 juin 1911, sur l'initiative de M. Anselme Changeur, secrétaire général de la Société pour la protection des Paysages, s'est constituée une Commission destinée à centraliser et

coordonner l'action des diverses Sociétés intéressées à la beauté de Paris.

Que faut-il donc faire en faveur des paysages urbains? et d'abord, dès maintenant, l'administration n'a-t-elle pas en main des armes dont il suffirait d'user adroitement et méthodiquement pour obtenir des résultats importants?

Le maire — c'est ici l'autorité compétente — peut d'abord édicter un règlement municipal au nom de la sûreté et de la sécurité publiques : ceci permet déjà d'atteindre des constructions inesthétiques qui, en raison de plans défectueux, peuvent constituer un danger pour les citoyens.

Il est, d'ailleurs, à remarquer que, le plus souvent, la laideur d'une maison est en rapport avec son insécurité et son insalubrité. A ce dernier titre, le maire peut également intervenir au nom de la santé publique menacée par telle ou telle construction anti-hygiénique susceptible de devenir un foyer d'infection⁽¹⁾.

(1) L'on pourrait peut-être s'appuyer sur ces considérations, pour prévenir un danger qui menace les abords du parc de la Tête-d'Or à Lyon. Il y a, au bord du Rhône, en dessous du boulevard, une rangée d'admirables peupliers qui épousent étroitement la courbe du fleuve, et qui, pour l'observateur placé sur les hauteurs de la Croix-Rousse forment un premier plan de verdure incomparable. Un entrepreneur projette leur ruine afin d'édifier sur ce terrain sans cesse inondé des maisons de rapport! L'hygiène et l'esthétique unissant leurs efforts ne pourraient-elles mettre obstacle à cet acte de vandalisme?

En outre, et sur un terrain plus précis, il peut, aux termes des lois des 16-24 août 1790, titre II et du 5 avril 1884, prendre des arrêtés pour prohiber ou prescrire l'emploi de certains matériaux et interdire l'édification de constructions au-delà d'une certaine hauteur. Ce sont là deux armes sérieuses : il suffirait de penser à en user ! les amis de l'esthétique ne peuvent que déplorer l'emploi de ce « pisé » dont on a construit des quartiers entiers, à Lyon notamment, autour de la gare des Brotteaux, et dont la désagrégation rapide couvre, en deux ou trois ans, d'une lèpre hideuse les maisons neuves.

Nos magistrats municipaux pourraient également apporter plus de discernement artistique dans l'octroi des permissions de voirie, essentiellement précaires et révocables ; elles constituent une simple faveur et non point un droit pour celui qui les sollicite : elles sont nécessaires pour l'établissement de saillies excédant l'alignement, balcons, enseignes, etc., pour toutes ces saillies, auvents, devantures, pilastres, l'autorisation peut toujours être refusée ou conditionnellement accordée ; l'on pourrait, en l'accordant moins facilement éviter toute une catégorie d'enlaidissements.

Il en est de même pour les occupations temporaires et les permis de stationnement dont on abuse en beaucoup de villes.

Reste enfin l'autorisation de bâtir : les riverains des rues et places publiques ne peuvent construire sans avoir l'alignement qui ne peut leur être refusé ; mais ensuite pour tous travaux d'agrandissement ou

de réparation, ils doivent obtenir une autorisation spéciale. On pourrait, en en usant adroitement, empêcher bien des laideurs, et tout spécialement éviter ces palissades, dont les propriétaires entourent en pleine ville les terrains non bâtis.

Ces palissades chancelantes sont, le plus souvent, prétexte à affiches, et l'on voit, sur une belle avenue (1), entre deux corrects immeubles, s'étaler les mérites des cirages et des chocolats violemment enluminés.

C'est ici que pourraient utilement intervenir les préfets, armés de l'article 2 de la loi sur les affiches-réclames « . . . le Préfet pourra, sur avis de la Commission départementale des sites, prendre un arrêté interdisant l'affichage toutes les fois que l'exigera la beauté ou la conservation des édifices, monuments, sites ou paysages ».

L'on voit que les autorités locales ont des moyens sérieux de lutter contre l'enlaidissement croissant : qu'elles en usent !

Si les résultats ainsi obtenus sont insuffisants, il faut que le Parlement nous donne une loi qui permette d'interdire dans les villes toutes les constructions et travaux à caractère anti-esthétique et anti-hygiénique. Les meilleures mesures seront des mesures préventives, telle que celle qui obligerait tout propriétaire ou tout entrepreneur à soumettre à l'approbation des autorités municipales les plans

(1) L'avenue de Saxe à Lyon.

détaillés des travaux projetés. En Allemagne, ce pouvoir a été donné aux préfets de district qui surveillent les constructions dans les agglomérations rurales.

En France, il convient de signaler et d'approuver la proposition de loi déposée par M. Charles Beauquier, le 22 janvier 1909 et ainsi conçue :

« ARTICLE 1^{er}. — Dans un délai de cinq ans à dater de la promulgation de la présente loi, toute commune urbaine de plus de 10.000 habitants sera tenue d'établir un plan d'extension et d'embellissement.

« ART. 2. — Le plan déterminera les emplacements des jardins publics, squares, parcs et espaces libres, fixera la largeur des voies, leur direction, le mode de construction des maisons et d'une façon générale établira toute servitude hygiénique *ou artistique en vue de l'embellissement* et de l'assainissement de la ville.

« ART. 3. — Ce plan, dressé par les soins des services municipaux, sera soumis à l'approbation du bureau départemental d'hygiène *et de la Commission des Sites et Monuments naturels instituée dans chaque département en vertu de la loi du 21 avril 1906*. En outre, il appartiendra à chacun de formuler les observations et oppositions qu'il jugera convenables. A cet effet, il sera ouvert pendant un délai d'un an, à la mairie de la commune intéressée, un registre public où ces observations seront consignées.

Le plan définitivement dressé sera reconnu d'utilité publique par décret en Conseil d'Etat.

« ART. 4. — Si, pour une cause quelconque, dans le délai imparti par l'article premier de la présente loi, une municipalité n'avait point établi de plan d'extension et d'embellissement, il en serait dressé un sur l'initiative du Préfet du département. Ce plan serait rendu public par les moyens indiqués à l'article 3 et signifié à la municipalité.

« ART. 5. — Le plan établi est exécutoire pendant une durée de trente années et renouvelable. Toute modification pourra y être apportée suivant les formes prescrites à l'article 3. »

C'est là un problème intéressant, quoique moins important que la réforme des dispositions générales de la protection des paysages. Cette dernière question est nettement posée ; nul ne doit l'ignorer, et encore moins, s'en désintéresser. Collaborer à cette œuvre est un devoir national auquel nul français ne doit se dérober.

CONCLUSION

Nous venons d'esquisser l'orientation des réformes qu'il convient d'apporter à la législation actuellement existante : il est de toute nécessité de compléter la loi de 1906 et de l'appliquer avec un esprit nouveau. L'intervention législative pourra alors, croyons-nous, donner son plein effet. Est-ce suffisant, et devons-nous nous déclarer satisfaits ?

Il convient, à notre avis, de ne pas s'illusionner sur les résultats qui pourront ainsi être obtenus, et cela pour plusieurs raisons.

Et d'abord nous craignons fort que la réforme législative ne soit singulièrement lente : la procédure parlementaire a ses longueurs et l'attention des Chambres est sollicitée par tant de questions diverses !

Et ensuite, c'est que le vieil adage « *quid leges sine moribus* » est toujours vrai. Combien de lois

sont tombées en désuétude, ou ont manqué le but poursuivi, parce qu'elles n'étaient pas conformes au vœu de l'opinion, à l'orientation des idées et des mœurs!

Que faut-il donc encore? l'œuvre qui reste à accomplir est toute d'éducation et de préparation. Au cours du second chapitre de cette étude, comparant entre elles l'intervention législative et l'initiative privée, nous disions « l'action éducatrice et morale, voilà la mission que nous croyons devoir réserver à l'initiative privée ». La loi est ici impuissante : elle ne crée pas l'opinion, elle la reflète : aux individus et aux Sociétés d'agir.

Il faut que, dès l'école, on donne cette éducation spéciale aux enfants de France : il faut ouvrir ces jeunes âmes, si facilement impressionnables, à l'amour de la nature, au respect des paysages du pays natal : il faut leur apprendre à en être fiers, parce que cela aussi c'est la patrie, parce que dans ce mot vibrant, à côté des fastes de l'histoire, des victoires et des conquêtes, des héros de la guerre et de la paix, il y a les landes et les grèves, les forêts et les monts, où passe encore le souffle, où flotte encore le souvenir des générations effacées, où s'est formée l'âme de la nation. Il faut qu'ils sentent, ces enfants, ces hommes de demain, que dans ce vallon du village natal, dans tous ces lieux que l'image leur fera connaître, et dans la France entière, des êtres ont vécu, travaillé, aimé, souffert, qu'ils dorment maintenant sous cette terre, qu'eux mêmes ils sont leurs fils, solidaires des aïeux endormis, et que ce lien mystérieux

et pourtant si puissant qui les relie comme les anneaux d'une même chaîne, est né de ce paysage familier où vécurent les disparus et où ils sont venus prendre leur place.

Devenus des hommes à leur tour, il faudra qu'ils comprennent encore que les grands paysages de leur pays doivent être sacrés et pieusement conservés dans leur intégrité comme la soie glorieuse des drapeaux : les uns et les autres sont la représentation symbolique de la Patrie; en saluant les étendards, en conservant pieusement les sites, c'est le passé et l'avenir de la race auxquels nous rendons hommage !

« Le visage de la patrie, disait Sully-Prudhomme, est à un haut degré l'inspirateur, l'éducateur permanent et original du goût ». La nature est la source féconde à laquelle tous les arts viennent puiser l'inspiration de leurs chefs-d'œuvre ; la protéger jalousement sur notre territoire, c'est donc assurer à la patrie la place première qu'elle occupe déjà à la tête de la civilisation.

Il appartient à tous les Français de ne point s'absorber exclusivement dans les soucis purement économiques ; ils sont les premiers gardiens de l'héritage latin, les conservateurs éminents et indiscutés des arts et des lettres : qu'ils prennent garde de ne point laisser tomber ce glorieux fardeau aux mains des barbares.

Voilà la tâche à accomplir : il faut qu'auprès des législateurs de nos deux Chambres, pour stimuler et soutenir leur action, il y ait la nation entière.

Tâche lourde, dira-t-on ! Mais ce pays a vu assez

d'efforts désintéressés, assez de nobles croisades pour qu'on soit assuré qu'en lui n'est point tarie la source du dévouement et de l'abnégation. Déjà les apôtres de la cause nouvelle sont nombreux : il en faut plus encore, et lorsque, grâce à leur exemple, tous auront compris l'étroite union du paysage et de la patrie, leur tâche sera terminée parce qu'ils auront touché au cœur de tous les Français le ressort sublime qui entraîne tous les dévouements, emporte toutes les barrières et n'arrête l'effort qu'après la victoire !

Vu :

Le Président du jury de la Thèse,
P. GONNARD.

Vu :

Lyon, le 24 mai 1912.
Le Doyen, de la Faculté,
FLURER.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER

Lyon, le 24 mai 1912.
Le Recteur de l'Académie,
P. JOUBIN.

BIBLIOGRAPHIE

Avant de donner une liste, forcément incomplète, et d'ailleurs assez brève, des quelques ouvrages que nous avons consultés et qui peuvent donner des éclaircissements utiles sur la question que nous avons traitée, nous tenons à offrir nos remerciements à ceux qui ont bien voulu nous aider dans notre tâche en nous communiquant de nécessaires et précieux renseignements.

Qu'il nous soit permis d'exprimer notre vive gratitude à MM. Anselme Changeur et Raoul de Clermont, de la Société de Protection des Paysages de France, qui nous ont fourni d'importants documents; à M. Umbdenstock, secrétaire général du Touring-Club, qui a bien voulu faire répondre d'une manière très précise à nos questionnaires, et à M. Thirion, conseiller de préfecture du Rhône, dont l'aimable intervention nous a permis de prendre

connaissance du dossier de la Commission départementale des Sites.

Périodiques et Recueils

Journal Officiel de la République française et spécialement
Chambre-annexes 1902-1903-1906. Sénat-annexes, 1906
*Bulletin de la Société pour la Protection des Paysages de
France*, années 1909-1910-1911.

Bulletin du Touring-Club de France, années 1911-1912.

Revue des Deux-Mondes. — Articles de M. Descombes :
« La Défense des Montagnes », années 1907-1910 : arti-
cles de M. Hanotaux « Impressions de France », 1901.

Revue d'Economie politique. — Article de M. le professeur
Gonnard « la défense du Sol en Hongrie », 1908.

Revue économique internationale. — Article de M. le pro-
fesseur Gonnard « la Production agricole au Japon »,
1907.

Le Tour du Monde. — « Le Parc national des Etats-Unis »,
année 1874.

Le Gil Blas. — « Le Culte du pittoresque », article de
M. Edouard Blanc, août 1910.

Le Reveil des Côtes-du-Nord. — Sites et Monuments »,
articles de M. Carmejeanne, année 1911.

Jurisprudence générale Dalloz : arrêt de la Cour de Colmar,
2 mai 1855-1856, II.9; jugement du Tribunal de Besançon,
27 novembre 1902.

Ouvrages divers

JOSSEMAND. — L'abus des droits.

AUBRY et RAU. — Cours de droit civil français.

BERTHELEMY. — Traité élémentaire de droit administratif.

LEROY-BEAULIEU. — L'Etat moderne.

RAOUL DE CLERMONT et F. CROS-MAYREVIEILLE. — Compte-rendu du 1^{er} Congrès international pour la protection des paysages.

F. CROS-MAYREVIEILLE. — De la protection des monuments historiques ou artistiques, des sites et des paysages (thèse Paris 1907).

GASSOT DE CHAMPIGNY. — La protection des sites et paysages (thèse Paris 1909).

JULES MADELIN. — Les restrictions légales au droit de propriété forestière privée (thèse Paris 1905).

LOUIS MOREL. — La question forestière en France (thèse Lyon 1910).

BRESSON. — La houille verte.

JALOUSTRE. — La houille blanche et son régime légal (thèse Paris 1902).

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE. — Enquête sur la petite propriété rurale (1909).

ARDOUIN-DUMAZET. — Le Voyage en France.

CLERGET. — La Suisse au XX^e siècle.

DE BERNHARDT. — Londres et la vie à Londres.

LAFCADIO-HEARN. — Le Japon inconnu.

WEULERSSE. — Le Japon moderne.

BONNETAIN. — L'Extrême-Orient.

MICHELET. — L'Oiseau.

L.-A. FABRE. — La protection du sol.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	5
CHAPITRE PREMIER. — Pourquoi protéger les paysages et contre quels dangers?.....	13
CHAPITRE SECOND. — De l'intervention législative et de l'initiative privée.....	25
CHAPITRE TROISIÈME. — Historique de la question. La situation en France avant 1906.....	43
CHAPITRE QUATRIÈME. — La loi des 21-24 avril 1906....	61
CHAPITRE CINQUIÈME. — Applications et résultats de la loi de 1906.....	87
CHAPITRE SIXIÈME. — L'état de la question à l'étranger.	109
CHAPITRE SEPTIÈME. — Les réformes.....	137
CONCLUSION.....	167
BIBLIOGRAPHIE	171
TABLE DES MATIÈRES	175

